réforme des pensions

rapport du
conseil national du bien-être social

février 1990

Canada

RÉFORME DES PENSIONS

Rapport du

Conseil national du bien-être social

Février 1990

90-04120/

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:
Pension Reform

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. 68-24/1990F
ISBN 0-662-95852-7

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LA SÉCURITÉ DE REVENU POUR LA POPULATION ÂGÉE ACTUELLE 5

- Une aide accrue aux plus démunis 6
- L'aide aux personnes âgées de moins de 65 ans 15
- L'universalité de la pension de vieillesse 20
- Les arguments contre la récupération des prestations ... 21
- Des conditions de résidence plus justes..... 23

L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC 27

- L'augmentation des prestations du RPC et du RRQ 28
  - La démarche de Cofirentes+ 30
- La retraite anticipée sans pénalité 35
- Faire du partage des crédits la règle plutôt que l'exception 39
- L'amélioration des rentes de survivant et des prestations d'enfant à charge 41
  - Les survivants de 60 ans et plus 44
  - Les survivants de moins de 60 ans 46
  - Les enfants à charge 49
  - Survivants divorcés 50
- L'expansion des dispositions d'exclusion pour élever des enfants 53

LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS PROFESSIONNELS ET DES REÉR 55

- La fixation de plafonds plus équitables en matière d'aide fiscale 57
- Octroi de crédits d'impôt de préférence aux déductions fiscales 61
- La protection contre l'inflation dans les régimes de pensions professionnels 62
- Des prestations de survivant plus nombreuses et plus avantageuses 68
- Le partage des crédits dans le cadre des régimes de pensions professionnels 70

LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES PENSIONS 75

Les conséquences pour l'administration fédérale 76
Les conséquences pour les travailleurs et les employeurs 84

CONCLUSION 93

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS 95

ANNEXE 101

NOTES EXPLICATIVES..... 102

GLOSSAIRE 107

INTRODUCTION

Les gens qui arrivaient à Ottawa de tous les coins du pays pour participer à la conférence nationale sur les pensions à la fin du mois de mars 1981 étaient très optimistes. C'est le Premier ministre Pierre Elliott Trudeau qui a prononcé le discours inaugural de la conférence tenue sous les auspices des autorités fédérales en promettant une importante réforme des pensions au cours du mandat de son gouvernement.

Malheureusement, cette promesse n'a pas été tenue.

Le gouvernement actuel s'est aussi engagé à réaliser une réforme des pensions. D'importants changements ont été apportés par voie législative, mais ils sont loin de répondre aux attentes des partisans de la réforme.

Qu'est-ce qui a anéanti les espoirs des partisans de la réforme? C'était en partie la réticence des hommes/femmes politiques fédéraux et provinciaux, de leurs conseillers et de certains groupes de gens d'affaires à admettre la nécessité de changements de fond. La réforme des pensions a aussi été touchée par la détérioration de la conjoncture économique qui a abouti à la récession de 1981 et de 1982, le pire désastre économique vécu depuis la Crise de 1929.

L'inflation a été un sujet de préoccupation au cours d'une bonne partie des années 70. Les taux d'intérêt, notamment les taux des prêts hypothécaires et des prêts à la consommation, ont amorcé leur ascension vertigineuse à l'automne 1979. Au moment de la Conférence nationale sur les pensions, la récession n'était plus qu'à quelques mois. Lorsque le phénomène a pris toute son

ampleur, les autorités publiques ont mis de côté la réforme des pensions pour braquer leur attention sur des problèmes économiques plus immédiats.

Certaines améliorations ont été apportées au régime de pensions et aux programmes fédéraux de la sécurité du revenu au cours des années qui ont suivi. Toutefois, la plupart d'entre elles étaient modestes et aucune ne portait sur les grandes failles du régime qui étaient connues de tous les spécialistes.

En 1984, par exemple, les prestations prévues pour les personnes seules nécessiteuses dans le cadre du programme fédéral du Supplément de revenu garanti ont été majorées de 50 $ par mois. Ce supplément de revenu n'était certes pas à dédaigner, mais il n'a pas suffi à éviter à bien des personnes âgées seules de vivre bien en-deçà du seuil de pauvreté.

Un train de changements applicables au Régime de pensions du Canada a été approuvé par Ottawa et les provinces et sont entrés en vigueur le 1er janvier 1987. Certaines de ces mesures ont eu pour effet d'aligner tout simplement le Régime de pensions sur de précédentes améliorations apportées au Régime de rentes du Québec. Une hausse générale des prestations de retraite n'était pas sérieusement envisagée à l'époque.

Les autorités fédérales et provinciales ont également convenu d'améliorer les normes applicables aux régimes de pensions professionnels. Malheureusement, elles se sont peu préoccupées d'accroître la proportion des travailleurs qui adhèrent à des régimes professionnels. Et l'Ontario était la seule administration publique à avoir cherché, même de loin, à protéger les prestations contre les augmentations du coût de la vie.

Le Conseil national du bien-être social a entrepris de décrire le régime canadien de revenu de retraite et ses principales failles dans un rapport intitulé Guide des pensions, publié en septembre 1989. Le rapport qui suit va encore plus loin en proposant des correctifs précis.

Le premier chapitre souligne les améliorations à apporter aux prestations fédérales de sécurité du revenu pour les personnes qui sont déjà à la retraite. Au nombre des recommandations, figurent une hausse des prestations pour les Canadiens à faible revenu âgés de plus de 65 ans ainsi qu'un programme de prestations plus étendu qui toucherait toutes les personnes nécessiteuses de 60 à 64 ans.

Le chapitre 2 propose d'accroître la protection assurée par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Le Conseil national du bien-être social considère depuis longtemps que l'octroi de prestations plus généreuses par les deux régimes est le principal élément de la réforme des pensions et l'assurance d'un avenir meilleur pour les personnes qui prendront leur retraite dans les années à venir.

Le chapitre suivant porte sur les régimes de pensions professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Il préconise entre autres l'imposition de limites raisonnables aux allégements fiscaux accordés aux cotisants de régimes de pensions et de REÉR.

Le dernier chapitre traite du résultat net de la réforme des pensions. Il offre une estimation détaillée du coût des recommandations que nous avons faites au gouvernement fédéral en le comparant aux sommes additionnelles qu'Ottawa pourrait être tenu de débourser même s'il refusait d'apporter au système des changements de grande envergure. En outre, il explique en détail

les cotisations plus élevées que les travailleurs et les employeurs devraient s'attendre à verser aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec en échange de prestations plus élevées de ces mêmes régimes.

Outre les recommandations précises qu'il renferme, ce rapport vient rappeler une fois de plus que le besoin d'une réforme des pensions s'impose toujours. Peu de gens se souviennent de la conférence nationale sur les pensions, mais les problèmes qui ont fait l'objet d'une étude à cette occasion sont, presque dix ans plus tard, toujours présents.

LA SÉCURITÉ DE REVENU POUR LA POPULATION ÂGÉE ACTUELLE

Idéalement, les Canadiens devraient commencer à planifier leur retraite au début de leur vie active en mettant de côté chaque année une partie de leur revenu en prévision de la retraite. Dans la pratique, cependant, les choses ne sont pas aussi simples.

Lorsque les gens atteignent l'âge de la retraite et se retrouvent avec un revenu insuffisant, les autorités publiques essaient de compenser une partie de cette baisse de revenu. La génération actuelle de personnes âgées est particulièrement privilégiée puisqu'il existe depuis 1967 des programmes de sécurité du revenu.

L'administration fédérale offre maintenant aux personnes âgées à faible revenu de 65 ans et plus un Supplément de revenu garanti et une Allocation au conjoint à certaines catégories de personnes démunies âgées de 60 à 64 ans. La plupart des administrations provinciales et territoriales ont leur propre programme de supplément de revenu pour améliorer le sort des personnes âgées nécessiteuses.

Sans contester la validité de tous ces programmes, le Conseil national du bien-être social estime que le moment est venu non seulement d'augmenter les prestations mais aussi de modifier leur mode de calcul pour répondre aux besoins des plus démunis parmi les démunis.

Ce chapitre explique pourquoi il y a lieu d'augmenter le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint et d'adopter un nouveau programme fédéral de prestations qui

équivaudrait à l'Allocation au conjoint et qui s'adresserait à toutes les personnes défavorisées âgées de 60 à 64 ans. Il indique encore une fois pourquoi le Conseil s'oppose à la "récupération" des prestations versées au titre de la pension de la Sécurité de la vieillesse, annoncée par le gouvernement fédéral dans son discours budgétaire de 1989, et il propose des modifications à apporter aux conditions de résidence actuelles de la pension de vieillesse.

Une aide accrue aux plus démunis

L'adoption par l'administration fédérale du programme de Supplément de revenu garanti en 1967 correspondait à une volonté d'aider les personnes âgées n'ayant pour ainsi dire aucun revenu "extérieur" (c.-à-d. un revenu provenant du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, de régimes de retraite professionnels, d'épargne-retraite) autre que leur pension de la Sécurité de la vieillesse. Il ne fait aucun doute que le programme a beaucoup contribué au cours des années qui ont suivi à réduire la pauvreté dans la population âgée.

Malheureusement, le Supplément de revenu garanti présente deux lacunes qui deviennent plus évidentes avec le temps. La même remarque s'applique à l'Allocation au conjoint.

Premièrement, les programmes ne procurent tout simplement pas une aide financière suffisante aux plus démunis parmi les démunis. Ainsi que l'indique la première colonne du tableau 1, les prestations maximales versées à une personne seule en 1989 au titre du Supplément de revenu garanti s'élevaient à 4 694 $. Le Supplément maximal combiné avec la pension de la Sécurité de la vieillesse de 3 950 $ procurait à un pensionné seul un revenu

total de 8 644 $, soit 3 393 $ de moins que le seuil de pauvreté estimatif établi pour une personne seule vivant dans une ville d'un demi million d'habitants ou plus.[1]

Deuxièmement, les prestations prévues dans le cadre des deux programmes commencent à être versées aux personnes qui vivent déjà au-dessus du seuil de pauvreté. Les personnes seules avaient droit à des prestations partielles dans le cadre du SRG en 1989 si leur revenu provenant d'autres sources l'année précédente ne dépassait pas 9 624 $. Une personne ayant un revenu de 9 000 $ d'une autre source, par exemple, ainsi que la pension de vieillesse de 3 950 $ était admissible à un supplément de revenu garanti de 194 $. Comme l'indique la deuxième colonne du tableau 1, son revenu total pour 1989 équivalait à 13 144 $, soit 1 107 $ de plus que le seuil de pauvreté applicable à une grande ville.

TABLEAU 1

PERSONNE SEULE DÉMUNIE ET MOINS DÉMUNIE RECEVANT UN SUPPLÉMENT DE REVENU GARANTI EN 1989

	Personne âgée démunie	Personne âgée moins démunie
Supplément de revenu garanti	4 694 $	194 $
Sécurité de la vieillesse	3 950	3 950
Revenu d'autres sources	0	9 000
Revenu total	8 644 $	13 144 $
Seuil de pauvreté applicable à une grande ville	12 037 $	12 037 $
Revenu par rapport au seuil de pauvreté	- 3 393 $	+ 1 107 $

Le Conseil national du bien-être social aimerait que les prestations versées dans le cadre du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint soient considérablement majorées dans le cas des pensionnés très démunis mais pas dans le cas des personnes âgées qui ont par ailleurs un revenu assez important. Nous pensons que la meilleure façon d'y parvenir consisterait à changer les "taux de réduction" des deux programmes.

Si l'on veut comprendre ce qu'est un taux de réduction et l'effet qu'il a, il faut savoir comment sont calculées les prestations du SRG. Dans le cas du Supplément de revenu garanti, par exemple, les personnes âgées seules n'ayant aucun revenu autre que la pension de la Sécurité de la vieillesse reçoivent le Supplément maximal. Quant aux personnes âgées qui ont un certain revenu d'une autre source, le montant de leurs prestations au titre du SRG se voit réduit de 50 cents pour chaque dollar de revenu d'une autre source. Autrement dit, le taux de réduction du programme est de 50 p. 100.

À mesure que le revenu d'une autre source augmente, les prestations du SRG diminuent et finissent par être supprimées. Il existe un montant maximal applicable au revenu provenant d'une autre source, au-delà duquel les prestations du SRG sont supprimées.

La partie hachurée de la figure A ci-dessous indique le fonctionnement du système actuel pour un pensionné célibataire au cours des trois derniers mois de 1989. Le supplément maximal mensuel était de 400,53 $. Le montant des prestations diminuait à mesure que le revenu d'une autre source augmentait, et les prestations ont été supprimées lorsque le revenu extérieur a dépassé le plafond de 9 624 $.

La figure A indique également ce qui se serait produit si l'administration fédérale avait augmenté le Supplément maximal de 100 $ par mois sans modifier le taux de réduction. La zone ombrée du graphique correspond à l'augmentation.

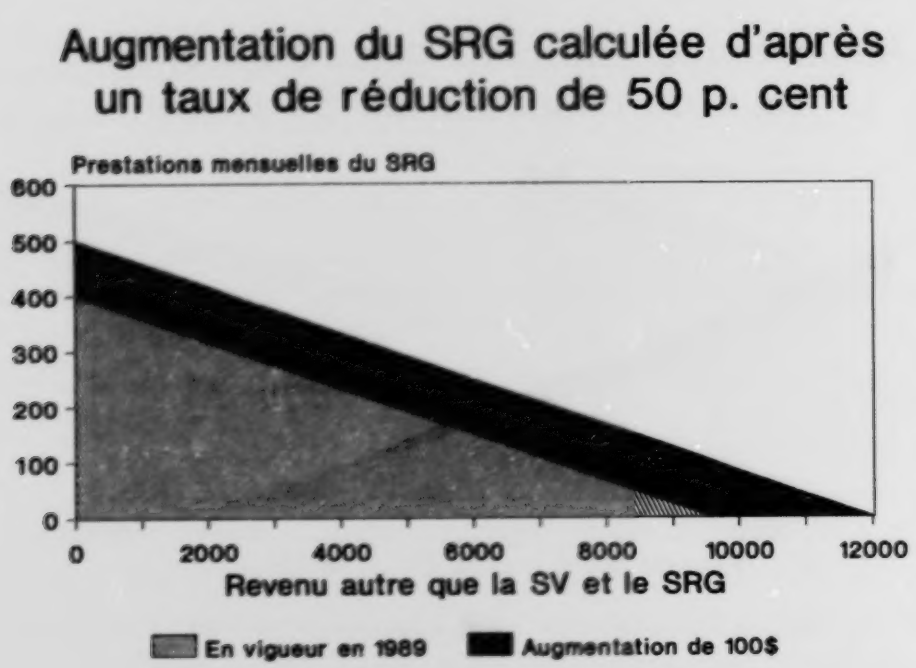

Figure A

Si l'on avait maintenu le taux de réduction à 50 p. 100, toutes les personnes seules bénéficiaires du SRG auraient eu droit à une augmentation uniforme de 100 $, peu importe le montant des prestations du SRG qui leur étaient versées auparavant. Entre temps, le plafond serait passé de 9 624 $ à 12 024 $. Les personnes dont le revenu d'une autre source se situerait entre 9 624 $ et 12 024 $ auraient pour la première fois été admissibles à des prestations partielles du SRG.

La figure B illustre une approche plus judicieuse, à savoir une augmentation mensuelle de 100 $ des prestations du SRG en 1989, conjuguée avec une hausse du taux de réduction qui passerait à 63 p. 100.

Augmentation du SRG calculée d'après un taux de réduction de 63 p. cent

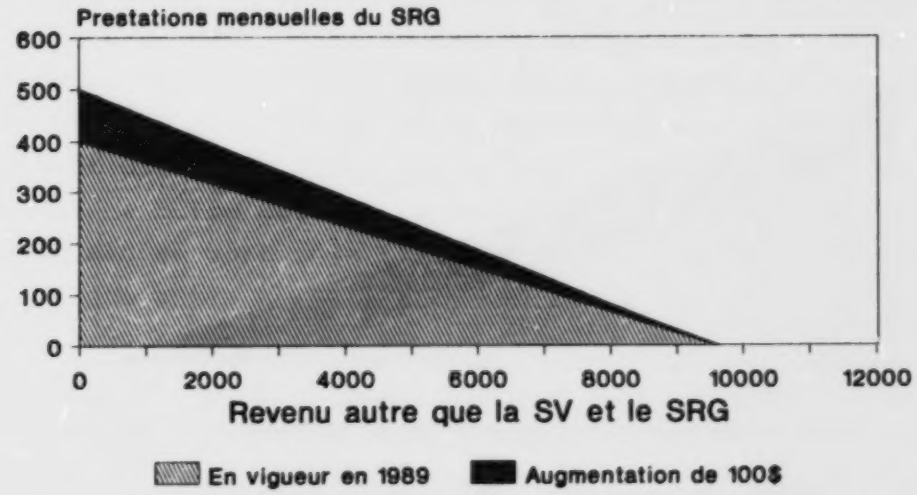

Figure B

Toutes les prestations du SRG, y compris la somme supplémentaire de 100 $ par mois, seraient donc réduites de 63 cents pour chaque dollar de revenu d'une autre source. Si le Conseil national du bien-être social a choisi ce taux de 63 p. 100, c'est précisément parce que, jumelé à une augmentation de 100 $, il aurait pour effet de geler le plafond à 9 624 $.

Les effets d'un taux de réduction supérieur ressortent clairement lorsqu'on regroupe les deux graphiques comme dans la Figure C ci-dessous.

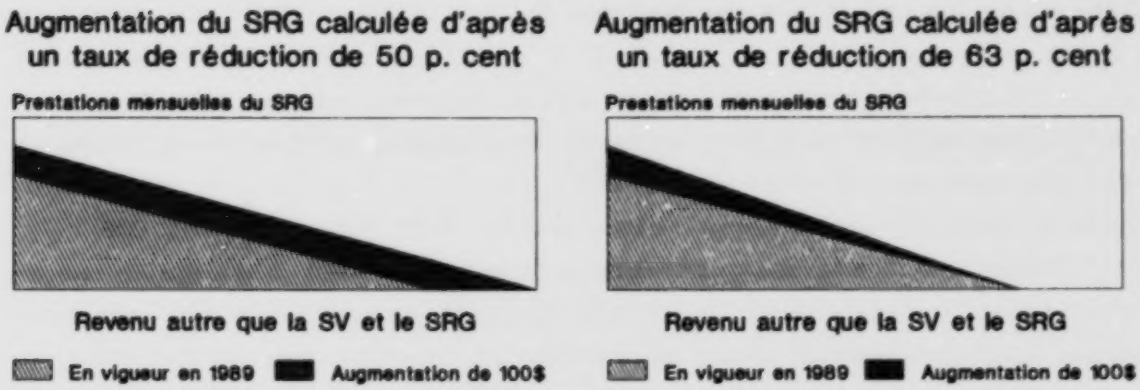

Figure C

Lorsque l'on maintient le taux de réduction à 50 p. 100, on obtient une zone ombrée dense qui représente une augmentation uniforme des prestations versées à tous les bénéficiaires du SRG indépendamment du niveau de leurs besoins.

En haussant le taux de réduction à 63 p. 100, on obtient des augmentations de plus en plus importantes à mesure que les revenus diminuent. Les personnes âgées qui reçoivent déjà le SRG n'éprouveraient toutefois pas de perte de prestations.

L'augmentation du taux de réduction devrait également s'avérer une solution séduisante pour l'administration fédérale. Le Conseil national du bien-être social estime que si l'on

ajoutait une somme mensuelle de 100 $ au Supplément de revenu garanti et à l'Allocation au conjoint versés aux personnes seules, il en aurait coûté au gouvernement fédéral plus de 1,2 milliard de dollars en 1989 si le taux de réduction était demeuré à 50 p. 100. Si l'on combine une hausse de 100 $ avec un taux de réduction de 63 p. 100, on s'aperçoit que le gouvernement fédéral aurait eu à débourser 814 millions de dollars.[2]

Nous présentons dans le dernier chapitre du rapport des renseignements détaillés sur le coût de cette proposition ainsi que des autres réformes proposées.

Nous avons mis au point une proposition semblable qui vise à améliorer le Supplément de revenu garanti accordé aux personnes âgées mariées. Nous avons toutefois adopté une hausse de 100 $ par mois par couple - 50 $ par conjoint - et un taux de réduction de 60 p. 100.

Si l'on considère qu'il y aurait lieu d'accorder une augmentation de 100 $ par <u>personne</u> dans le cas des personnes seules et de 100 $ seulement par <u>couple</u> dans le cas des personnes mariées, c'est essentiellement parce que la pauvreté est beaucoup plus aiguë parmi les personnes âgées seules. Avec les prestations maximales du SRG qui étaient en vigueur en 1989, les personnes seules se retrouvaient avec un revenu de 3 393 $ de moins que le seuil de pauvreté établi pour une grande ville. En comparaison, l'écart de pauvreté était de 1 867 $ pour un couple.[3]

Le taux de réduction que nous proposons dans le cas des personnes mariées s'est révélé être de 60 p. 100 et non pas de 63 p. 100, ce, pour des raisons techniques plutôt que pour des considérations de fond. Nos objectifs étaient d'accorder des

prestations maximales aux couples se trouvant au bas de l'échelle de revenu tout en évitant de rehausser le plafond.

Le Conseil national du bien-être social estime que sous l'effet combiné d'une augmentation mensuelle de 100 $ dans le cadre du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint pour les couples, l'administration fédérale aurait eu à débourser plus de 400 millions de dollars en 1989. Si l'on avait conjugué l'augmentation avec un taux de réduction de 60 p. 100, il en aurait coûté au gouvernement environ 192 millions de dollars.

En changeant les taux de réduction applicables au Supplément de revenu garanti et à l'Allocation au conjoint, il faudrait apporter des changements à certains suppléments de revenu accordés par les provinces et les territoires de manière que les pensionnés ayant un revenu modeste d'une autre source ne perdent pas les prestations provinciales et territoriales simplement en raison d'une décision du fédéral d'augmenter les taux de réduction. Il ne serait peut-être pas nécessaire d'apporter des modifications à d'autres suppléments.[4]

Dans les cas où des rajustements s'imposeraient, les changements pourraient être apportés sans que les provinces et les territoires ne soient tenus de débourser un sou de plus.

Recommandation 1. Le gouvernement fédéral devrait accroître de 100 $ par mois le Supplément de revenu garanti maximal accordé aux personnes seules et augmenter parallèlement le taux de réduction qui passerait à 63 p. 100. Des changements analogues devraient être apportés à l'Allocation au conjoint accordée aux personnes seules.

Recommandation 2. L'administration fédérale devrait augmenter le Supplément de revenu garanti maximum accordé aux personnes âgées mariées de 100 $ par mois par couple - soit 50 $ pour chaque conjoint - et porter à 60 p. 100 le taux de réduction. Des changements comparables devraient s'appliquer à l'Allocation au conjoint consentie aux personnes mariées.

Recommandation 3. Les provinces et les territoires qui offrent des suppléments de revenu aux pensionnés pauvres devraient apporter à leur programme tout rajustement nécessaire de façon qu'aucun bénéficiaire ne perde l'avantage des prestations qui lui sont versées en raison de taux de réduction plus élevés prévus dans les programmes fédéraux.

Les hausses du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint que nous préconisons fourniraient aux personnes âgées les plus démunies un revenu dont elles ont grandement besoin. Toutefois, d'autres augmentations s'imposeront à l'avenir si l'on veut soustraire à la pauvreté toutes les personnes âgées, surtout dans les provinces qui n'ont pas leur propre programme de supplément de revenu.

Si l'on avait augmenté de 100 $ par mois les prestations accordées par le SRG aux personnes seules, les plus démunies d'entre elles auraient malgré tout vécu à 2 193 $ du seuil de pauvreté applicable à une grande ville en 1989. Avec une même augmentation, les plus démunis des couples mariés vivraient à 667 $ au-dessous du seuil de pauvreté applicable à une grande ville.

Les autorités provinciales et territoriales pourraient aider à atténuer la pauvreté parmi les personnes âgées seules si elles prévoyaient pour les personnes seules des prestations

proportionnellement plus élevées dans le cadre de leur propre programme de supplément de revenu. Malheureusement, la Saskatchewan est la seule province qui accorde à l'heure actuelle un supplément proportionnellement plus important aux personnes seules qu'aux personnes mariées. Le Manitoba et la Colombie-Britannique versent même aux couples plus du double des prestations accordées aux personnes seules.[5]

Recommandation 4. Le Conseil national du bien-être social reconnaît que la Saskatchewan applique une démarche sensée en matière de supplément de revenu et recommande que les autres provinces et les territoires lui emboîtent le pas en se montrant particulièrement attentifs aux besoins des personnes âgées seules.

L'aide aux personnes âgées de moins de 65 ans

Il fut un temps où l'âge de 65 ans était considéré comme la ligne de démarcation normale entre les personnes âgées et le reste de la population. C'était également l'âge qui déterminait l'admissibilité d'une personne aux programmes fédéraux de la sécurité du revenu destinés à la population âgée.

Depuis quelques années, les autorités fédérales ont commencé à reconnaître les besoins spéciaux des personnes âgées de 60 à 64 ans, surtout dans le cadre de l'Allocation au conjoint. Le programme a beaucoup évolué depuis qu'il a vu le jour en 1975, mais chaque série d'améliorations a fait ressortir autant les failles qu'il présente depuis le début que ses nouveaux points forts.

Le programme de l'Allocation au conjoint avait pour but de venir en aide aux Canadiens à faible revenu de 60 à 64 ans, qui

étaient mariés à des gens de 65 ans et plus bénéficiant du Supplément de revenu garanti. Le montant maximal accordé par l'Allocation au conjoint équivalait au supplément de revenu garanti maximum consenti à une personne mariée combiné avec la pension de la sécurité de la vieillesse.

Il fut une époque où les bénéficiaires de l'Allocation au conjoint perdaient toutes leurs prestations à la mort de leur conjoint pensionné. En 1978, le programme a été modifié de façon à permettre le versement de prestations pendant une période de six mois consécutive au décès d'un conjoint, période au bout de laquelle les prestations étaient supprimées.

En 1979, la loi a de nouveau été modifiée de façon à permettre aux bénéficiaires de l'Allocation au conjoint de continuer de recevoir des prestations au décès de leur conjoint et ce, jusqu'à l'âge de 65 ans, moment où ils devenaient eux-mêmes admissibles au Supplément de revenu garanti et à la pension de la Sécurité de la vieillesse pour leur propre compte. Les personnes qui devenaient veufs ou veuves avant 60 ans ou avant que leur conjoint n'atteigne l'âge de 65 ans n'étaient toujours pas admissibles à l'Allocation au conjoint.

À la suite d'autres changements apportés au programme en 1985, tous les veufs et veuves nécessiteux âgés de 60 à 64 ans ont pu en bénéficier. Jusqu'ici, cependant, l'Allocation au conjoint ne vise pas les groupes de Canadiens à faible revenu suivants: les personnes âgées de 60 à 64 ans qui n'ont jamais été mariées, les personnes de 60 à 64 ans qui sont divorcées ou séparées, les personnes mariées dans les cas où les deux conjoints ont 60 ans ou plus mais moins de 65 ans, et les personnes mariées de 60 à 64 ans dont le conjoint a moins de 60 ans.

Pendant longtemps, les critiques ont fait valoir qu'il n'est pas juste d'utiliser l'état matrimonial comme l'un des principaux critères d'admissibilité à l'Allocation au conjoint. Une contestation a été faite devant les tribunaux alléguant que le programme enfreint les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés, et elle semble avoir de bonnes chances de réussir.[6]

Au lieu d'attendre des années pour obtenir un jugement définitif de la Cour suprême du Canada, le gouvernement fédéral devrait dès maintenant étendre les avantages de l'Allocation au conjoint à <u>toutes</u> les personnes pauvres âgées de 60 à 64 ans.

Si les gouvernements fédéraux successifs ont répugné à adopter une telle mesure, c'est bien évidemment pour des raisons économiques. Santé et Bien-être social Canada estime que si le programme de l'Allocation au conjoint était offert à toutes les personnes dans le besoin âgées de 60 à 64 ans, il compterait sans doute 390 000 bénéficiaires de plus. L'expansion du programme entraînerait un surplus de dépenses fédérales de 1,2 milliard de dollars par an.[7]

Bien qu'une telle dépense représenterait un fardeau indéniable pour n'importe quel gouvernement fédéral, surtout à une époque où on se préoccupe de réduire la taille du déficit, c'est une mesure que le Conseil national du bien-être social n'hésiterait absolument pas à appuyer.

Étendre les prestations de l'Allocation au conjoint à toutes les personnes nécessiteuses âgées de 60 à 64 ans est une mesure qui s'impose. En dernière analyse, c'est peut-être la seule option possible pour l'administration fédérale, à moins que celle-ci n'abandonne le programme ou n'invoque la clause

"nonobstant" de la Constitution pour justifier le maintien d'un programme manifestement discriminatoire.

Le fait d'étendre les prestations à toutes les personnes âgées pauvres dès l'âge de 60 ans s'inscrirait dans la tendance à l'avancement de l'âge de la retraite, déjà observée dans les régimes tant canadien que québécois de pensions. Nous approfondirons davantage cette question dans le prochain chapitre, mais nous pensons qu'il est justifié de donner aux gens la possibilité de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans plutôt que de les forcer à attendre l'âge de 65 ans. Bien des particuliers touchés par le sous-emploi ou le chômage chronique seraient mieux lotis s'ils recevaient les prestations de l'Allocation au conjoint ou l'équivalent que s'ils dépendaient de l'assistance sociale ou de l'assurance-chômage.

En cette période de restrictions budgétaires, nous envisagerions une expansion progressive du programme de l'Allocation au conjoint. Les changements pourraient sans doute être étalés sur une période de cinq ans, toutes les personnes dans le besoin âgées de 64 ans étant intégrées au programme la première année, celles de 63 ans la deuxième année, et ainsi de suite.

Sa façon de traiter les veufs et les veuves représente une autre difficulté associée au programme de l'Allocation au conjoint à laquelle on devrait remédier dans les plus brefs délais. Étant donné les taux différents qui sont utilisés, les veufs et les veuves de moins de 65 ans reçoivent des prestations sensiblement inférieures à celles qui sont accordées aux personnes seules, aux personnes divorcées et aux veufs et aux veuves de 65 ans et plus.

Le Tableau 2 compare la situation des personnes mariées et non mariées bénéficiant de l'Allocation au conjoint ou du Supplément de revenu garanti pendant le dernier trimestre de 1989.

TABLEAU 2

PRESTATIONS MENSUELLES MAXIMALES VERSÉES AUX PERSONNES NÉCESSITEUSES DE 60 À 64 ANS ET DE 65 ANS ET PLUS, OCTOBRE-DÉCEMBRE 1989

	Personnes mariées	Personnes seules
Allocation au conjoint pour les personnes âgées de 60 à 64 ans	597,92 $	660,11 $
Supplément de revenu garanti plus Sécurité de la vieillesse pour les personnes de 65 ans et plus	597,92 $	737,57 $
Différence	0 $	77,46 $

Les personnes mariées qui avaient droit aux prestations maximales dans le cadre du programme de l'Allocation au conjoint recevaient exactement le même montant que les personnes mariées qui ont droit au Supplément maximal et à la pension de la Sécurité de la vieillesse. Par contre, les veufs et les veuves qui bénéficiaient de prestations maximales de l'Allocation au conjoint recevaient 77,46 $ de moins par mois que les personnes seules, les personnes divorcées ou les veufs et les veuves qui avaient droit au Supplément maximal et à la pension de la Sécurité de la vieillesse.

Recommandation 5. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ d'application du programme de l'Allocation au conjoint de manière à offrir des prestations égales à tous les Canadiens pauvres âgés de 60 à 64 ans.

Recommandation 6. Les personnes seules bénéficiaires âgées de 60 à 64 ans devraient recevoir les mêmes prestations que reçoivent les personnes seules de 65 ans et plus qui bénéficient à la fois de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

L'universalité de la pension de vieillesse

La pension de la Sécurité de la vieillesse a longtemps été la pierre angulaire de la politique sociale à l'égard du troisième âge au Canada. En effet, elle a reconnu de manière tangible l'apport qu'ont fait les personnes âgées à la société canadienne au cours de leur vie active. Il s'agissait d'un programme universel, qui ne stigmatisait aucunement les bénéficiaires et qui n'était assorti que de conditions de résidence minimales. L'administration du programme était un modèle de simplicité et d'économie.

Dans son discours budgétaire du 27 avril 1989, le gouvernement annonçait son intention de récupérer les pensions de vieillesse versées aux personnes âgées nanties ainsi que les allocations familiales accordées aux parents fortunés.

Le Conseil national du bien-être social a prié le gouvernement de renoncer à ces mesures budgétaires dans un rapport paru en septembre 1989 et intitulé Le budget de 1989 et la politique sociale. Nous résumons dans Réforme des pensions nos

critiques à l'endroit de la récupération des prestations. De plus, nous incitons fortement l'administration fédérale à modifier les critères de résidence établis pour les pensions de vieillesse en 1977.

D'aucuns pourraient trouver étrange que nous nous en prenions aux dispositions de récupération, puisque ce sont les Canadiens aisés qui seront les plus touchés. Le Conseil a cependant toujours affirmé qu'une politique sociale idéale comportait un mélange de programmes universels et sélectifs. Nous sommes favorables à une pension de Sécurité de la vieillesse universelle accordée à tous les Canadiens âgés, quels que soient leurs revenus, mais aussi au Supplément de revenu garanti accordé exclusivement aux personnes âgées dans le besoin.

De façon analogue, le Conseil affirme depuis bon nombre d'années que les riches ne supportent pas leur juste part du fardeau fiscal et qu'ils bénéficient d'allégements fiscaux beaucoup trop généreux. Lorsqu'il sera question de ces objections dans un chapitre ultérieur, nous ne recommanderons toutefois pas l'abolition totale des allégements fiscaux relativement à l'épargne-retraite, mais seulement qu'on impose des limites plus raisonnables.

Les arguments contre la récupération des prestations

La récupération des prestations, annoncée dans le discours budgétaire de 1989, est le plus grand recul enregistré dans la politique sociale canadienne au cours d'une génération, en ce sens qu'elle menace de mettre fin à l'universalité de la pension de la Sécurité de la vieillesse et des allocations familiales.

Selon le principe de l'universalité, tous les bénéficiaires d'un programme social ont droit à des prestations appréciables. Aux termes du système actuel, les personnes âgées au palier d'imposition supérieur disposent d'environ 55 p. 100 de leurs prestations de Sécurité de la vieillesse après avoir payé l'impôt fédéral et provincial sur le revenu qui s'y rattache. Lorsque la mesure de récupération s'appliquera intégralement, les personnes âgées nanties seront contraintes à rembourser chaque sou de leur pension de vieillesse.

Selon les termes mêmes de la recommandation fédérale, les bénéficiaires de la pension de vieillesse rembourseront 15 cents de leurs prestations pour chaque dollar de revenu net excédant 50 000 $ par an. Si cette mesure avait été pleinement en vigueur en 1989, les personnes âgées ayant un revenu net de 76 332 $ ou plus auraient perdu la totalité de leur pension de vieillesse.

Même en ne tenant pas compte de la question de l'universalité, il y a divers autres problèmes inhérents à la proposition.

Les dispositions de récupération tournent en dérision l'objectif que s'est fixé le gouvernement même, à savoir simplifier le régime d'impôt sur le revenu. Les personnes âgées nanties devront consulter une annexe nouvelle et compliquée afin de calculer le montant des prestations qui seront récupérées au moment des déclarations d'impôt.

Le plafond annuel fixé au titre de la récupération, soit 50 000 $, n'est pas totalement indexé sur le coût de la vie. C'est dire qu'un nombre de plus en plus grand de personnes seront visées par les dispositions de récupération chaque année puisqu'en réalité, le plafond diminuera d'année en année. D'ici assez peu

d'années, des personnes âgées à revenu moyen aussi bien que des personnes à revenu élevé pourraient être touchées.

Enfin, le changement a été annoncé dans un discours budgétaire sans que les groupes du troisième âge ou d'autres groupes intéressés par la politique sociale soient préalablement consultés. Un budget n'est tout simplement pas l'endroit choisi pour révolutionner les programmes sociaux.

Recommandation 7. Le Conseil national du bien-être social recommande que le gouvernement fédéral abandonne son projet de récupérer les prestations de la Sécurité de la vieillesse. La pension de vieillesse devrait demeurer un programme social universel qui procure à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus des prestations appréciables après paiement de l'impôt.

Des conditions de résidence plus justes

Un problème qui n'a pas reçu toute l'attention qu'il mérite ces dernières années a trait aux conditions de résidence du programme de la Sécurité de la vieillesse. Déjà, les gens qui avaient habité au Canada pendant dix ans ou plus recevaient la pleine pension de la Sécurité de la vieillesse à l'âge de 65 ans. Aux termes de critères de résidence révisés en 1977, les Canadiens doivent "acheter" leur pension de vieillesse à raison d'un quarantième d'une pension intégrale pour chaque année de résidence accumulée après l'âge de 18 ans. Les personnes âgées qui comptent moins de dix années de résidence n'obtiennent rien à moins d'être des gens en provenance d'un pays ayant signé un accord international de sécurité sociale avec le Canada.[8]

Ces nouveaux critères de résidence auront pour effet ultime de réduire la pension de la Sécurité de la vieillesse de bon nombre d'immigrants installés au Canada depuis 1977. En raison des mesures de transition prévues dans les conditions de résidence, très rares sont les immigrants qui jusqu'ici ont subi les conséquences fâcheuses d'une telle politique. Mais à l'avenir, la plupart des immigrants venus au Canada à l'âge adulte verront leur pension de vieillesse diminuer.[9]

De l'avis du Conseil national du bien-être social, ces dispositions sont extrêmement complexes. Par exemple, la personne qui compte les 40 années de résidence se retrouve avec la pension intégrale de la Sécurité de la vieillesse, alors que la personne qui a à son actif 39 années de résidence reçoit les 39 quarantièmes de la pension intégrale, et ainsi de suite.

La pension de la Sécurité de la vieillesse a pour objet de reconnaître de manière concrète le rôle que les personnes âgées ont rempli au cours de leur vie active en bâtissant l'économie, en élevant des familles et en enrichissant leur collectivité. Il n'est pas approprié de tenter de traduire une contribution aussi intangible par un nombre précis d'années de résidence.

Nous ne sommes pas réfractaires à l'idée d'un critère de résidence minimal, mais nous jugeons qu'il devrait être simple et direct. Nous préférerions que toutes les personnes âgées de 65 ans et plus ayant un minimum de 10 années de résidence reçoivent la pension intégrale. Les pensions partielles (calculées au pro rata) continueraient d'être offertes à ceux qui comptent une période de résidence plus courte selon les modalités des ententes internationales en matière de sécurité sociale.

L'administration fédérale devrait par la même occasion s'attaquer à une question connexe. Peu après l'entrée en vigueur des critères de résidence actuels, les provinces ont commencé à craindre que les immigrants qui prennent leur retraite après n'avoir vécu que quelques années au Canada en arrivent à dépendre de l'assistance sociale. C'est pour essayer d'écarter cette possibilité qu'elles ont cherché à obtenir de l'aide du gouvernement fédéral.

Ottawa a réagi en 1984 en adoptant un type de "super" supplément de revenu garanti qui s'adressait aux gens qui n'avaient pas droit à la pleine pension de la Sécurité de la vieillesse. Grosso modo, le gouvernement fédéral a convenu de verser les prestations normales du SRG aux immigrants démunis, plus des prestations supplémentaires du SRG devant compenser la partie manquante de leur pension de la Sécurité de la vieillesse.

Le mode de calcul du super SRG a pour effet d'accorder des prestations à certaines personnes âgées immigrantes dont le revenu excède le seuil de pauvreté de bien des milliers de dollars. Prenons l'exemple extrême de deux pensionnés mariés qui n'ont droit qu'à un quarantième de la pension intégrale de la Sécurité de la vieillesse en vertu d'une entente internationale en matière de sécurité sociale et qui comptent une année de résidence au Canada. Ces personnes avaient droit à des prestations du Supplément de revenu garanti au cours du dernier trimestre de 1989, à condition que le revenu familial d'une autre source ne dépasse pas 28 320 $ par an. Le revenu maximal fixé pour les couples dont les deux conjoints avaient droit à une pension intégrale de la Sécurité de la vieillesse était de 12 528 $.[11]

Recommandation 8. Le gouvernement fédéral devrait modifier les conditions de résidence applicables à la pension de la Sécurité de la vieillesse de manière à verser des prestations intégrales aux personnes âgées de 65 ans et plus ayant résidé au Canada pendant au moins 10 ans. Les ententes internationales en matière de sécurité sociale peuvent continuer de procurer des pensions de vieillesse au *pro rata* aux immigrants du troisième âge ayant vécu au Canada pendant moins de 10 ans.

Recommandation 9. Il faudrait abandonner le "super" Supplément de revenu garanti dès que les nouveaux critères de résidence établis pour la Sécurité de la vieillesse seront en place. Les immigrants dans le besoin devraient avoir droit aux mêmes prestations du Supplément de revenu garanti que les autres Canadiens et aux mêmes conditions.

L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Pendant longtemps, le Conseil national du bien-être social a considéré que c'est essentiellement en améliorant le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec que les autorités publiques pouvaient mettre au point un système de revenu de retraite plus rationnel tout en supprimant la pauvreté dans la population âgée.

Les deux régimes présentent déjà de nombreuses caractéristiques qui sont à conserver absolument. En effet, ils protègent presque tous ceux qui font partie de la population active rémunérée; ils peuvent être transférés lorsque les travailleurs changent d'emploi et ils assurent aux bénéficiaires une protection intégrale contre l'inflation.

Ils présentent cependant un grand défaut, celui d'avoir été conçus de façon à fournir des prestations de retraite qui n'équivalent qu'à 25 p. 100 des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen.

Lorsque les autorités publiques ont mis sur pied le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec en 1966, elles ont fixé cette limite de 25 p. 100 dans l'espoir que les régimes de retraite professionnels, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'autres économies et placements personnels procureraient aux bénéficiaires le complément de revenu nécessaire à un niveau de vie décent.

Malheureusement, cette attente s'est révélée irréaliste. Moins de la moitié des travailleurs rémunérés souscrivent à un

régime professionnel, et il n'y a aucune raison de croire que la situation s'améliorera à l'avenir.[11] Entre temps, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'autres modes individuels d'épargne-retraite jouissent toujours de la faveur des Canadiens nantis.

Étant donné les limitations des régimes professionnels et des régimes enregistrés d'épargne-retraite, nous estimons que les autorités publiques devraient mettre de côté les réserves manifestées par le passé et s'employer sérieusement à étendre le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Nous sommes heureux d'apprendre que l'Ontario, une province qui a traditionnellement joué un rôle de premier plan dans la réforme des pensions, n'est plus résolument opposé à l'idée d'étendre les régimes.[12]

Dans ce chapitre, nous préconisons une formule permettant d'accroître uniformément les prestations accordées par les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Nous proposons également une retraite anticipée sans pénalité, et nous abordons trois questions qui intéressent plus particulièrement les femmes: la répartition des prestations de pensions entre les conjoints, l'amélioration des prestations pour les conjoints survivants et les enfants à charge et la prise en considération des personnes qui ne font pas partie de la population active rémunérée en raison de responsabilités familiales.

L'augmentation des prestations du RPC et du RRQ

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec versent maintenant à deux millions de personnes âgées plus de 7 milliards de dollars par année sous forme de prestations de

retraite. Aussi imposants que ces chiffres puissent paraître, le fait est que de nombreux bénéficiaires des RPC-RRQ dépendent du Supplément de revenu garanti pour joindre les deux bouts. Dans certains cas, le versement d'une somme imposante par le SRG ne permet même pas aux bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté.

À notre avis, il est fondamentalement inexplicable qu'un régime public de pensions conçu pour protéger l'ensemble de la population active rémunérée ne puisse procurer des prestations suffisantes pour éviter à la plupart de ses bénéficiaires de vivre dans la pauvreté.

Le tableau 3 indique la situation financière des pensionnés qui ont obtenu la pension maximale du RPC ou du RRQ en 1989. De manière générale, la pension maximale est versée aux personnes qui ont touché le salaire moyen ou plus pendant leurs années actives.

TABLEAU 3

REVENU DE RETRAITE DES PERSONNES ÂGÉES BÉNÉFICIANT D'UNE PENSION MAXIMALE DU RPC OU DU RRQ, 1989

	Personne seule	Couple recevant une pension du RPC-RRQ
Prestations du RPC-RRQ	6 801 $	6 801 $
Pension de vieillesse	3 950	7 900
Supplément de revenu garanti	1 466	2 886
Revenu total	12 217 $	17 587 $
Seuil de pauvreté pour une grande ville	12 037 $	15 881 $

Même s'ils reçoivent la pension maximale du RPC ou du RRQ ainsi que la pension de la Sécurité de la vieillesse, les personnes seules et les couples doivent compter sur un montant important du Supplément de revenu garanti pour vivre au-dessus du seuil de pauvreté dans une ville d'un demi million d'habitants ou plus.

Les personnes qui ont touché moins que le salaire moyen au cours de leur carrière reçoivent des prestations du RPC ou du RRQ moins élevées que celles qui figurent au tableau 3 et dépendent encore plus du Supplément de revenu garanti. Les personnes dont les gains de carrière se situent à la moitié du salaire moyen, par exemple, obtiennent des milliers de dollars par année sous forme de SRG, et se trouvent quand même sous le seuil de pauvreté.

La démarche de Cofirentes+

Après avoir examiné les principales options offertes pour l'expansion du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, le Conseil national du bien-être social a conclu que la meilleure était celle qui est préconisée par Cofirentes+ dans une étude réalisée en 1977 pour le gouvernement québécois.[13]

Cofirentes+ propose une formule applicable en deux étapes, où le RPC et le RRQ remplaceraient 50 p. 100 des gains jusqu'à concurrence de la moitié du salaire moyen et, par la suite, 25 p. 100 des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen. Sous l'effet combiné de ces deux opérations, la pension remplacerait 37,5 p. 100 du salaire moyen. Les taux de remplacement des gains qui se situent au-dessous du salaire moyen varieraient de 37,5 à 50 p. 100.

La Figure D illustre la situation actuelle, où 25 p. 100 des gains sont remplacés par le RPC et le RRQ et la situation hypothétique où une partie additionnelle des gains serait remplacée conformément à la formule de Cofirentes+.

Revenu du Régime de pensions du Canada (niveau actuel et niveau proposé)

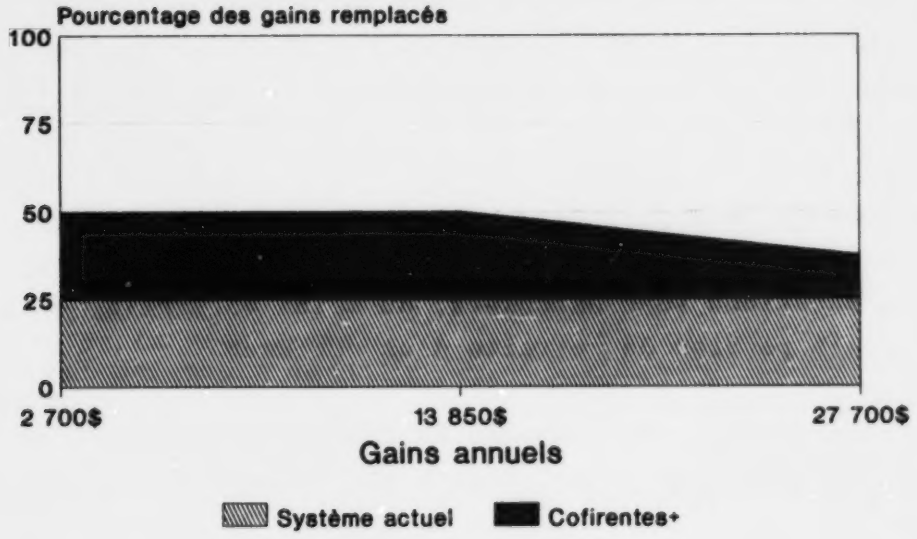

Figure D

Les chiffres reproduits au bas du graphique indiquent le minimum et le maximum des gains admissibles selon le RPC et le RRQ en 1989 : à partir de 2 700 $, les personnes commencent à contribuer aux régimes; le montant de 13 850 $ correspond à la moitié du salaire moyen et la somme de 27 700 $ au salaire moyen.

Comme il a pour vocation de défendre les intérêts des Canadiens à faible revenu, le Conseil national du bien-être social

souscrit naturellement à des formules qui permettraient de majorer au maximum les prestations versées aux personnes qui en ont le plus besoin. Les recommandations de Cofirentes+ permettraient d'atteindre cet objectif, et auraient pour effet d'accroître considérablement les prestations versées à tous les cotisants au RPC et au RRQ.

La formule de Cofirentes+ aurait relevé la pension de retraite du RPC ou du RRQ de 278,13 $ par mois en 1989 à 556,25 $ par mois lorsque les gains de carrière étaient de la moitié du salaire moyen. Lorsque les gains correspondaient au salaire moyen ou le dépassaient, la pension aurait augmenté de 556,25 $ à 834,38 $ par mois.

La formule de Cofirentes+ relèverait aussi les prestations d'invalidité et les pensions de survivant, puisque dans les deux cas les prestations sont calculées, du moins en partie, d'après le montant de la pension de retraite d'un cotisant.

Les taux actuels et proposés de toutes ces prestations des RPC-RRQ sont présentés dans l'annexe qui se trouve à la fin du rapport.

Si la formule de Cofirentes+ était pleinement en vigueur en ce moment, la plupart des personnes âgées bénéficiaires d'une pension du RPC ou du RRQ ne vivraient plus au-dessous du seuil de pauvreté. Par ailleurs, les dépenses fédérales au titre du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint seraient bien moindres. On présente des renseignements au sujet de ces épargnes dans le dernier chapitre du rapport.

TABLEAU 4

REVENU DE RETRAITE EN 1989 DES PERSONNES ÂGÉES AYANT DES GAINS DE CARRIÈRE ÉQUIVALANT AU SALAIRE MOYEN

Personne seule

	Système actuel	Cofirentes+
Revenu du RPC-RRQ	6 801 $	10 202 $
Sécurité de la vieillesse	3 950	3 950
Supplément de revenu garanti	1 466	0
Revenu total	12 217 $	14 152 $
Seuil de pauvreté établi pour une grande ville	12 037 $	

Couple recevant une pension du RPC-RRQ

Revenu du RPC-RRQ	6 801 $	10 202 $
Sécurité de la vieillesse	7 900	7 900
Supplément de revenu garanti	2 886	1 212
Revenu total	17 587 $	19 314 $
Seuil de pauvreté établi pour une grande ville	15 881 $	

Le tableau 4 fait appel aux chiffres applicables à 1989 pour illustrer les conséquences qu'aurait la formule de Cofirentes+ sur les personnes seules et les couples recevant une pension du RPC ou du RRQ calculée d'après les gains de carrière correspondant au salaire moyen. En vertu du système actuel, la personne seule et le couple ont besoin d'une somme considérable du Supplément de revenu garanti pour franchir le seuil de pauvreté établi pour une ville d'un demi million d'habitants ou plus. Selon la formule de Cofirentes+, le revenu total est plus élevé et le recours au SRG est éliminé ou considérablement réduit.[15]

Les résultats sont légèrement différents pour les personnes ayant des gains de carrière correspondant à la moitié du salaire moyen, comme l'indique le tableau 5. La personne seule et le couple ont toujours besoin d'une aide considérable du Supplément de revenu garanti, mais beaucoup moins que dans le cadre du système actuel. Par ailleurs, avec la hausse des prestations attribuable à la recommandation de Cofirentes+, la personne seule et le couple se retrouvent au-dessus et non pas au-dessous du seuil de pauvreté.

TABLEAU 5

REVENU DE RETRAITE EN 1989 DES PERSONNES ÂGÉES AYANT DES GAINS DE CARRIÈRE ÉQUIVALANT À LA MOITIÉ DU SALAIRE MOYEN

Personne seule

	Système actuel	Cofirentes+
Revenu du RPC-RRQ	3 401 $	6 801 $
Sécurité de la vieillesse	3 950	3 950
Supplément de revenu garanti	3 080	1 466
Revenu total	10 431 $	12 217 $
Seuil de pauvreté établi pour une grande ville	12 037 $	

Couple recevant une pension du RPC-RRQ

Revenu du RPC-RRQ	3 401 $	6 801 $
Sécurité de la vieillesse	7 900	7 900
Supplément de revenu garanti	4 501	2 886
Revenu total	15 802 $	17 587 $
Seuil de pauvreté établi pour une grande ville	15 881 $	

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec sont financés à même les cotisations versées par les travailleurs et les employeurs et l'intérêt rapporté par ces cotisations. L'augmentation sensible des prestations que nous préconisons selon la formule de Cofirentes+ supposerait nécessairement une hausse correspondante des taux des cotisations. On trouvera dans le dernier chapitre de ce rapport une estimation détaillée de ces taux supérieurs, qui a été préparée par le bureau du Surintendant des institutions financières, à la demande du Conseil national du bien-être social.

Recommandation 10. Les autorités fédérales et provinciales devraient améliorer les prestations versées par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec à l'aide de la formule de Cofirentes+. Cette mesure serait financée par une hausse des cotisations versées tant par les travailleurs que par les employeurs.

La retraite anticipée sans pénalité

L'âge normal de la retraite prévu par le RPC et le RRQ est de 65 ans. Les deux régimes autorisent les cotisants à prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans, mais seulement s'ils paient une "pénalité" équivalant à un demi pour cent de la pension de retraite normale pour chaque mois avant l'âge de 65 ans.

Les personnes qui prennent leur retraite à l'âge de 60 ans, par exemple, anticipent leur retraite de 60 mois et perdent ainsi 30 p. 100 de leur pension mensuelle intégrale du RPC ou du RRQ. Ces pertes sont définitives et continuent de s'appliquer même lorsque les pensionnés atteignent l'âge de 65 ans.

Il n'est pas rare que les régimes de pensions prévoient une pénalité pour les retraites anticipées, puisque les personnes finissent par obtenir en moyenne les mêmes prestations de pensions au cours d'une vie qu'elles optent pour une pension intégrale à vie à l'âge de 65 ans ou pour une pension réduite à vie à l'âge de 60 ans.

Cela dit, les critères appliqués par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec au sujet de l'âge de la retraite semblent excessivement stricts. Les deux régimes reposent sur l'hypothèse que les Canadiens font normalement partie de la main-d'oeuvre rémunérée pendant 47 ans, c.-à-d. qu'ils commencent à travailler à l'âge de 18 ans et continuent de travailler jusqu'à l'âge de 65 ans.

Les deux régimes prévoient une disposition générale "d'exclusion" qui permet de faire abstraction d'un maximum de sept années de faible revenu ou d'absence de revenu pour les besoins de la pension. Quoi qu'il en soit, les régimes sont conçus en fonction de carrières qui durent 40 ans.

Les excellents régimes de pensions professionnels sont de loin plus généreux. Le régime de pensions prévu pour les fonctionnaires fédéraux, par exemple, permet à ces derniers de toucher des prestations intégrales de retraite dès l'âge de 55 ans à condition de compter 30 années de service. D'autres régimes utilisent une formule appelée "la règle des 86," qui permet le versement d'une pension intégrale dès que l'âge du cotisant et ses années de service totalisent 86.

Le Conseil national du bien-être social est convaincu que le RPC et le RRQ peuvent être beaucoup plus avantageux pour les travailleurs qu'ils ne le sont actuellement. Ce qu'il espère

c'est que les autorités fédérales et provinciales supprimeront les pénalités actuellement imposées et autoriseront l'obtention d'une pension intégrale à l'âge de 60 ans.

Le Conseil estime que l'option de la retraite à 60 ans est à divers égards une excellente politique publique.

Les travailleurs plus âgés qui perdent leur emploi sont ceux qui risquent le plus d'avoir de la difficulté à se réintégrer au marché du travail. L'administration fédérale a tenté de remédier à ce problème, mais ses efforts n'ont jusqu'ici pas vraiment abouti. Le fait est que pour bon nombre de travailleurs qui sont à la veille de la retraite, on ne peut espérer mieux que de participer à un programme ponctuel de création d'emploi s'ils sont congédiés ou si leur employeur dépose son bilan.

La retraite anticipée est une solution plus équitable pour les travailleurs qui s'intègrent au marché du travail immédiatement après leurs études secondaires. D'après le système actuel, les cols bleus qui commencent à travailler à l'âge de 18 ans pour prendre leur retraite à l'âge de 65 ans font partie de la population active pendant 47 ans et versent des cotisations au RPC ou au RRQ pendant 47 ans avant d'avoir droit à des prestations de retraite intégrales à l'âge de 65 ans. Par contre, les professionnels qui font des études universitaires et certaines études supérieures débutent leur carrière à l'âge de 25 ans, ne cotisent aux régimes que pendant 40 ans et obtiennent des prestations intégrales du RPC ou du RRQ à l'âge de 65 ans. Ils ne se voient imposer aucune sanction pour avoir amorcé leur carrière sept ans plus tard, parce qu'ils peuvent se prévaloir de la disposition générale d'exclusion et faire abstraction de ces sept années.

Les travailleurs qui s'intègrent au marché du travail avant l'âge de 20 ans sont également ceux qui sont le plus susceptibles d'exercer un emploi physiquement exigeant. Une retraite anticipée serait certainement une perspective séduisante pour les travailleurs de la construction et ceux de l'industrie lourde qui sont dans bien des cas exténués au moment où ils atteignent la fin de la cinquantaine.

Ce que nous préconisons c'est une retraite anticipée sans pénalité à l'âge de 60 ans, à condition que les travailleurs aient cotisé pendant 40 ans au RPC ou au RRQ et renoncé à la disposition générale d'exclusion. Les cotisants seraient quand même en mesure de revendiquer une autre disposition d'exclusion, celle qui s'applique à l'éducation des enfants, dans le cas des parents ayant de jeunes enfants.

La retraite à l'âge de 60 ans n'a rien de vraiment magique, mais cette mesure cadrerait bien avec d'autres parties de la réforme des pensions que nous proposons. En effet, les travailleurs à faible revenu qui commenceraient à réclamer des prestations modestes du RPC ou du RRQ à l'âge de 60 ans pourraient être admissibles à des prestations partielles de l'Allocation au conjoint ou l'équivalent, d'après les recommandations que nous avons faites dans le premier chapitre de ce rapport.

Recommandation 11. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient supprimer les "pénalités" actuellement imposées par le RPC et le RRQ dans le cas d'une retraite anticipée et permettre une retraite sans pénalité à l'âge de 60 ans.

Faire du partage des crédits la règle plutôt que l'exception

Afin de reconnaître que le mariage est une entente conclue entre partenaires égaux, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec renferment une disposition prévoyant le partage des crédits au moment de la dissolution d'un mariage ou d'une union de fait ayant duré plus d'une année.[15]

Avec le partage des crédits, tous les crédits de pensions ou droits aux futures prestations de pensions accumulés au cours d'un mariage ou d'une union de fait sont partagés lorsque la relation prend fin. Les crédits des deux conjoints sont additionnés, divisés par deux et répartis également entre les deux.

Depuis un certain nombre d'années, le RPC et le RRQ prévoient des dispositions concernant le partage des crédits au moment de la dissolution du mariage, et avec la dernière série d'améliorations apportées au Régime de pensions du Canada, le partage des crédits devait s'appliquer à tous les cas. Ce qui s'est plutôt produit c'est que la loi régissant le RPC proposée par le Parlement a décrété que le partage des crédits pourrait être assujetti à la loi provinciale sur la famille. Par la suite, la Saskatchewan a décidé de ne pas tenir compte de la loi fédérale et d'autoriser les conjoints à renoncer à leur droit au partage des crédits.

Autoriser un échange des crédits de pensions en cas de divorce ou de séparation peut jouer au détriment des femmes. En effet, une jeune femme pourrait renoncer à son droit à des crédits de pension d'une valeur de 10 000 $ en échange d'une part supplémentaire de la valeur immobilisée dans le domicile familial, qui équivaudrait à 10 000 $. À court terme, cette solution pourrait sembler séduisante, mais elle peut la placer dans une situation financière difficile lorsqu'arrive l'âge de la retraite.

Le Conseil voit d'un mauvais oeil le refus du gouvernement fédéral de donner suite à la décision qu'il avait prise au sujet du partage des crédits et le refus du "partage des crédits" obligatoire par la Saskatchewan.

Le Conseil s'inquiète aussi de ce qu'Ottawa ne puisse mettre sur pied un mécanisme qui fasse du partage des crédits une opération automatique. Depuis l'entrée en vigueur de l'option en 1978 jusqu'au mois de septembre 1989, seules 21 267 demandes de partage de crédits présentées dans le cadre du RPC avaient été autorisées. Au cours de ces années, il y a eu environ un demi-million de divorces qui auraient dû se solder par un partage des crédits.[16]

Les représentants fédéraux qui administrent le RPC pourraient certainement être mis au courant de manière systématique des décrets de divorce, qui sont tous régis par la loi fédérale. Ils pourraient certainement s'assurer que tous les crédits ont été partagés avant d'autoriser le versement des prestations du RPC à un bénéficiaire.

Le Conseil national du bien-être social considère, tant pour des raisons de principe que pour des considérations pratiques qui deviendront plus claires plus loin dans ce chapitre, que le partage des crédits devrait se faire dans le cadre des mariages stables aussi bien que lorsqu'il y a dissolution d'un mariage. Le partage des crédits devrait se faire logiquement lorsque le plus jeune des conjoints se retire de la population active rémunérée ou atteint l'âge de la retraite.[17]

Recommandation 12. Les autorités fédérales et provinciales devraient prendre les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que le partage des crédits soit automatique, obligatoire et qu'il se fasse le plus vite possible après la dissolution d'un mariage.

Recommandation 13. Dans le cas des mariages stables, le partage des crédits devrait être obligatoire et automatique et se faire au moment même du départ à la retraite du plus jeune des conjoints.

L'amélioration des rentes de survivant et des prestations d'enfant à charge

Lors de l'entrée en vigueur des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec en 1966, la plupart des femmes étaient des épouses au foyer dépendant entièrement de leur mari. On considérait le mariage comme une union durant normalement toute la vie. Dans un tel contexte, il était logique que les deux régimes de retraite accordent des prestations de survivant aux veuves des participants des régimes ainsi que des prestations aux enfants de cotisants décédés ou invalides.

La société canadienne a subi d'importants changements au cours de la dernière génération, mais le système des prestations de survivant et des prestations d'enfant de cotisant décédé ou invalide n'a presque pas changé.

Le Conseil national du bien-être social présente dans les sections suivantes une série de recommandations touchant les prestations de survivant et d'enfant à charge. Certaines ne visent qu'à accroître les niveaux de prestations, alors que d'autres voudraient créer un système plus juste correspondant mieux à la vie d'aujourd'hui.

À l'heure actuelle, près d'un million de personnes - des femmes dans 89 p. 100 des cas - reçoivent des prestations de survivant d'un type quelconque du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

Environ trois quarts des bénéficiaires n'avaient aucune expérience du marché du travail rémunéré et recevaient des prestations de survivant suite au décès d'un conjoint cotisant du RPC ou du RRQ. Les autres recevaient des prestations combinées: un revenu de retraite en leur nom propre et des prestations de survivant d'un conjoint décédé.

De plus, les deux régimes versent des rentes d'orphelin à environ 125 000 enfants à charge de cotisants décédés et à environ 65 000 enfants à charge de bénéficiaires d'une rente d'invalidité. Les enfants à charge désignent les jeunes de moins de 18 ans ainsi que les étudiants à temps plein âgés de 18 à 24 ans.

TABLEAU 6

PRESTATIONS MENSUELLES MAXIMALES VERSÉES AUX SURVIVANTS ET AUX ENFANTS À CHARGE, 1989

	Régime de pensions du Canada	Régime de rentes du Québec
Survivants de 65 ans et plus	333,75 $	333,75 $
Survivants de 55 à 64 ans	311,61	546,39
Survivants de moins de 55 ans	311,61	472,63
Enfants à charge	103,02	29,00

Les deux régimes offrent normalement des prestations identiques. Par contre, comme l'indique le Tableau 6, le Régime de rentes du Québec prévoit des prestations plus élevées pour les survivants de moins de 65 ans comparativement au Régime de pensions du Canada et des prestations moins élevées pour les enfants à charge.[18]

Les deux régimes versent une rente de survivant aux époux de cotisants décédés, qu'ils soient nécessiteux ou non, et qu'ils fassent partie ou non de la population active rémunérée. Aucun des régimes ne verse de prestations aux conjoints divorcés de cotisants décédés.

Le Tableau 7 montre la répartition selon l'âge des personnes qui reçoivent du Régime de pensions du Canada des prestations de survivant ou des prestations combinées de retraite et de survivant en septembre 1989. Plus de 82 p. 100 des bénéficiaires sont âgés de 60 ans ou plus.

TABLEAU 7

RÉPARTITION DES RENTES DE SURVIVANT ET DES PRESTATIONS COMBINÉES DE RETRAITE ET DE SURVIVANT DU RPC, SEPTEMBRE 1989

Âge du bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires	Répartition
65 ans et plus	511 955	70,2 %
60 à 64 ans	90 050	12,3
55 à 59 ans	46 986	6,4
50 à 54 ans	29 861	4,1
45 à 49 ans	20 578	2,8
40 à 44 ans	14 803	2,0
35 à 39 ans	8 679	1,2
Moins de 35 ans	6 467	0,9
Totaux	729 397	100,0 %

Les mesures que nous recommandons pour améliorer les prestations versées aux survivants et aux enfants à charge sont réparties en quatre rubriques : les prestations aux conjoints de 60 ans et plus, les prestations aux conjoints de moins de 60 ans, les prestations aux enfants et les prestations aux divorcés.

Comme on l'a déjà fait remarquer, le RPC et le RRQ établissent maintenant une distinction entre les conjoints survivants de moins de 65 ans et ceux de 65 ans et plus. Le Conseil aimerait changer la situation de manière à ce que la ligne de démarcation se situe à 60 ans. Une telle mesure s'inscrirait dans la logique des autres recommandations qui visent à faciliter l'accès aux prestations de la sécurité du revenu et aux prestations de pensions dès l'âge de 60 ans.

Les survivants de 60 ans et plus

À l'heure actuelle, le RPC et le RRQ versent au conjoint survivant de 65 ans et plus une rente égale à 60 p. 100 de la pension de retraite du cotisant décédé. Le montant maximal de la rente de survivant en 1989 était de 333,75 $ par mois. Il existe aussi un montant maximum de prestations combinées de retraite et de survivant égal à la pension de retraite maximale. En 1989, le montant maximum combiné était de 556,25 $ par mois.

La principale amélioration que nous préconisons à l'intention des conjoints survivants renvoie à la recommandation que nous avons déjà faite concernant le partage des crédits au moment de la retraite dans le cas des mariages stables. Nous retiendrions la formule de 60 p. 100 pour le calcul de la pension de survivant, mais cette opération ne se ferait qu'<u>après</u> le partage des crédits et non pas avant.

Il en résulterait une importante hausse des prestations versées aux conjoints survivants dans les couples comptant un seul salarié. Dans le cas des conjoints survivants dans les couples à deux salariés, il n'y aurait probablement que de modestes améliorations.

Dans le cas des couples comptant un seul salarié, le partage des crédits aurait pour effet de faire passer le taux réel des prestations de 60 à 80 p. 100 de la pension de retraite normale. Voici comment on parviendrait à ce chiffre de 80 p. 100. Un conjoint survivant conserverait la pension de retraite de 50 p. 100 obtenue par un partage des crédits et aurait également droit à 60 p. 100 de la pension de retraite (50 p. 100) du conjoint décédé. On se retrouverait ainsi avec une rente combinée de 80 p. 100, soit 50 p. 100 plus 30 p. 100.

D'après la formule que nous préconisons, les deux conjoints seraient traités de la même façon quel que soit le conjoint qui est le premier à décéder. Si c'est le salarié qui est le premier à décéder, le conjoint survivant obtiendrait une pension égale à 80 p. 100 de la pension de retraite normale. Lorsque c'est le conjoint à charge qui est le premier à mourir, le salarié recevrait la même pension de 80 p. 100.

Sous le régime actuel, si le salarié est le premier à décéder, le conjoint survivant reçoit une rente de survivant qui équivaut à 60 p. 100 de la pension de retraite normale. Si le conjoint à charge est le premier à mourir, le salarié conserve la totalité (100 p. 100) de la pension de retraite.

Si notre méthode de calcul de la pension de survivant après le partage des crédits avait été en vigueur en 1989, la rente de survivant maximale aurait été de 445 $ par mois au lieu de

333,75 $, le taux de calcul passant de 60 à 80 p. 100. Si l'on rehaussait de manière générale les prestations du RPC et du RRQ à l'aide de la méthode de calcul de Cofirentes+, la rente maximale versée aux survivants passerait de 500,63 $ (au taux de 60 p. 100) à 667,50 $ (au taux de 80 p. 100).

Dans le cas des couples à deux salariés, le calcul des prestations de survivant après plutôt qu'avant le partage des crédits donnerait lieu à une augmentation modeste de prestations chez les conjoints survivants ayant eux-mêmes de modestes gains de carrière, mais dont le conjoint décédé avait des gains moyens ou supérieurs.

Lorsque les deux conjoints avaient des gains moyens ou supérieurs, ni l'un ni l'autre n'aurait droit à une pension de survivant. Chacun des conjoints serait admissible à la pension de retraite maximale; chacun bénéficiant déjà du maximum, il n'y aurait pas de prestations de survivant.

Recommandation 14. Les autorités fédérales et provinciales devraient convenir de calculer toutes les rentes de survivant versées aux personnes de 60 ans et plus dans le cadre du RPC et du RRQ après et non avant le partage des crédits.

Les survivants de moins de 60 ans

Le Régime de pensions du Canada accorde maintenant aux survivants de moins de 65 ans une pension composée en partie d'une rente à pourcentage uniforme qui est la même pour tous et en partie d'une rente calculée en fonction des gains du participant décédé. La partie calculée d'après un pourcentage uniforme a ceci

d'important qu'elle procure des prestations minimales aux conjoints des travailleurs à faible revenu.

En 1989, la partie de la rente de survivant prévue par le RPC s'élevait à 103,02 $, alors que la partie calculée d'après les gains correspondait à 37,5 p. 100 de la pension de retraite du conjoint décédé, jusqu'à concurrence de 208,59 $. Lorsqu'on additionne les deux, on obtient une pension de survivant maximale de 311,61 $.

Lorsque les bénéficiaires atteignent l'âge de 65 ans, les pensions de survivant sont recalculées d'après des règles applicables aux survivants de 65 ans et plus.

En septembre 1987, le gouvernement fédéral publiait un document de consultation qui proposait des améliorations "transitoires" applicables aux pensions de survivant, suivies de la création d'un système entièrement nouveau qui n'entrerait en vigueur que dans le courant du 21^{e} siècle.[19]

Les améliorations transitoires consistaient à doubler la portion calculée d'après un taux uniforme et de verser des prestations intégrales aux survivants de moins de 45 ans. Ces deux objectifs bénéficient de l'appui théorique du Conseil national du bien-être social.

Si l'on avait doublé la partie calculée d'après un taux uniforme en 1989, la pension maximale serait passée de 311,61 $ à 414,63 $ par mois. De plus, l'application de la méthode de calcul de Cofirentes+ ainsi que nous l'avons recommandé précédemment aurait eu pour effet de rehausser davantage le montant de la pension maximale, qui serait passée à 518,93 $.

Sous le régime actuel, les survivants autres que les personnes handicapées et les personnes avec enfants à charge reçoivent des prestations moindres ou n'obtiennent aucune prestation s'ils ont moins de 45 ans. Bien des gens estiment que le régime établit des distinctions injustes en fonction de l'âge, de la capacité ou de la situation familiale et contrevient ainsi aux dispositions de la Charte des droits et libertés en matière d'égalité. Nous partageons ce point de vue et aimerions que les personnes de moins de 45 ans puissent bénéficier d'une pension de survivant intégrale.

Les améliorations transitoires proposées dans le document de consultation finiraient par céder la place à un régime entièrement nouveau qui procurerait des prestations variant de 369,33 $ à 923,33 $ par mois si le régime avait été en vigueur en 1989. Toutefois, des prestations intégrales ne seraient versées que pendant trois ans ou jusqu'à ce que le plus jeune enfant du survivant, le cas échéant, atteigne l'âge de sept ans. On continuerait de verser des prestations réduites pendant deux autres années, après quoi on supprimerait tout versement jusqu'à l'âge de 65 ans.

Selon le Conseil national du bien-être social, ce régime nouveau qui est recommandé est source d'injustices énormes. En effet, des dizaines de milliers de veuves qui se trouvent à la fin de la cinquantaine et au début de la soixantaine perdraient leurs prestations à plus ou moins brève échéance, même si elles n'avaient aucune expérience du marché du travail au moment du décès de leur conjoint. Le gouvernement fédéral verserait à une veuve de 54 ans, femme au foyer, un montant maximal de 923,33 $ par mois pendant trois ans et des prestations réduites pendant deux autres années. Il lui supprimerait toute aide à l'âge de 59

ans en supposant qu'elle aurait alors trouvé un emploi. Cette approche est à notre avis totalement irréaliste.

Recommandation 15. Le Conseil national du bien-être social souscrit théoriquement aux améliorations transitoires prônées dans le document de consultation qui traite des pensions de survivant accordées par le Régime de pensions du Canada, élaborées par le gouvernement fédéral en 1987. Il recommande que ces améliorations deviennent permanentes et qu'elles s'appliquent aux survivants âgés de moins de 60 ans plutôt qu'à ceux de moins de 65 ans.

Recommandation 16. Le gouvernement fédéral ne devrait pas donner suite à la recommandation du document de consultation concernant un régime entièrement nouveau de pensions de survivant.

Les enfants à charge

Le document de consultation du gouvernement fédéral sur les pensions de survivant recommandait une augmentation de la pension au titre des enfants à charge qui serait passée de 103,02 $ à 132,02 $ par mois en 1989.

Le Conseil national du bien-être social, il va sans dire, accueille favorablement l'idée d'une hausse des prestations pour enfants à charge, mais il estime que l'administration fédérale peut offrir mieux que la recommandation contenue dans le document de consultation. Nous souhaiterions aussi que le Régime de pensions du Canada accorde différents niveaux de prestations pour les enfants à charge d'âges différents.

Par exemple, les prestations versées au titre des enfants d'âge préscolaire devraient être les plus élevées puisque ce sont

ces derniers qui ont le plus besoin de soins. Les veuves avec jeunes enfants risquent davantage de se trouver sans emploi rémunéré comparativement aux veuves qui ont des enfants plus âgés. Les veuves avec des enfants d'âge préscolaire, qui font déjà partie de la population active, risquent davantage de devoir assumer des dépenses énormes au titre des services de garde.

Les enfants plus âgés requièrent moins de soins et empêchent moins souvent leurs parents de participer à la population active. Les enfants âgés de 18 à 24 ans, qui étudient à temps plein, sont même à l'occasion en mesure d'aider leur famille en travaillant à temps partiel ou à temps plein pendant l'été.

Nous proposons de doubler les prestations du RPC pour les enfants de moins de sept ans; une telle hausse aurait porté les prestations de 103,02 $ à 206,04 $ par mois en 1989. Les prestations versées aux enfants de 7 à 17 ans augmenteraient de 50 p. 100 pour se situer à 154,53 $ par mois. Celles qui sont accordées aux enfants de 18 ans et plus continueraient d'être de 103,02 $ par mois.

Recommandation 17. Les prestations prévues pour les enfants et les orphelins dans le cadre du Régime de pensions du Canada devraient être doublées pour les enfants de moins de 7 ans et augmenter de 50 p. 100 cent pour les enfants âgés de 7 à 17 ans. Les prestations accordées aux enfants de 18 ans et plus devraient demeurer les mêmes.

Survivants divorcés

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec versent une pension de survivant aux conjoints actuels mais

pas aux ex-conjoints. Voilà qui peut engendrer des injustices énormes.

Prenons le cas d'un homme qui se marie à l'âge de 20 ans, obtient le divorce à l'âge de 45 ans, se remarie à 50 ans et meurt à 55 ans. La seconde épouse, celle qui a vécu 5 ans avec lui, obtient l'intégralité de la pension de survivant du RPC ou du RRQ, sous le régime actuel. La première épouse, avec qui il a vécu 25 ans, n'obtient rien.

Le Conseil national du bien-être social estime que ces mesures sont contraires au principe du partage des biens familiaux entre les conjoints. Le RPC et le RRQ reconnaissent déjà ce principe dans le partage des crédits. Nous sommes d'avis que les régimes devraient aborder les pensions de survivant de la même façon.

À notre avis, la façon la plus équitable de procéder avec des pensions de survivant serait de prévoir des prestations au pro rata dans les cas où les personnes ont été mariées plus d'une fois ou ont eu plus d'un conjoint de fait avec qui elles ont vécu une année ou plus.

Voici comment se traduirait concrètement notre recommandation si l'on retient l'exemple, cité au début de cette partie, d'un homme marié pendant 30 ans, soit 25 ans à une première femme et 5 ans à une seconde femme. La première épouse aurait droit à 25/30 de la totalité de la pension de survivant, et la seconde obtiendrait le reste, soit 5/30.

Le mode d'action que nous préconisons se fonde sur des considérations pratiques aussi bien que philosophiques.

La plupart des femmes participent aujourd'hui au marché du travail rémunéré pendant la totalité ou la majeure partie de leur vie adulte et réclameront en leur nom propre une pension de retraite du RPC ou du RRQ. Leurs salaires étant toutefois moins élevés en moyenne que ceux des hommes et les femmes ayant tendance à travailler à temps partiel plus souvent que les hommes, assez peu d'entre elles seront admissibles à la pension de retraite maximale du RPC ou du RRQ.[20]

Si en plus de leur pension de retraite ces femmes recevaient de leur ex-conjoint des prestations de survivant au pro rata, bon nombre d'entre elles obtiendraient une pension combinée maximale, ou du moins se rapprochant davantage du maximum.

Les critiques des prestations au pro rata voudraient que tout soit réglé dans les plus brefs délais après la dissolution d'un mariage. Ils trouvent injuste de créer une situation où un couple pourrait se séparer à l'âge de 30 ans, par exemple, et laisser la question des prestations de survivant sans règlement pendant 35 ou 40 ans ou davantage.

Les critiques oublient que les pensions de survivant des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ne sont pas un avoir garanti à la manière d'une police d'assurance-vie ou de parts dans la propriété familiale. Les prestations dépendent d'un certain nombre de facteurs qui demeureront inconnus jusqu'au moment du décès d'un des conjoints. Elles sont de plus financées à même les régimes et non à partir de la succession d'un cotisant décédé.

Toutes les dispositions relatives aux prestations de survivant pourraient être réglées par les personnes chargées de l'administration des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Les premier et second conjoints d'un cotisant décédé

n'auraient pas à se rencontrer personnellement pour en régler les détails.

Recommandation 18. Les pensions de survivant du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec devraient être réparties au pro rata entre les conjoints actuels et les ex-conjoints selon la durée de chaque relation.

L'expansion de la disposition d'exclusion pour élever des enfants

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec prévoient tous deux une disposition d'exclusion pour élever des enfants qui s'adresse aux parents qui renoncent à occuper un emploi rémunéré pour demeurer à la maison lorsque leurs enfants sont encore jeunes.

En vertu de cette disposition, les parents peuvent faire abstraction, pour les besoins des prestations de pensions à venir, de toute année où ils n'ont eu pour ainsi dire pas de revenu, lorsque leurs enfants avaient moins de 7 ans. Par exemple, une mère avec deux enfants qui est demeurée à la maison pendant 10 ans alors que l'un ou l'autre de ses enfants avait moins de 7 ans et qui par la suite a occupé pendant 30 ans un emploi rémunéré pourrait se prévaloir d'une pension intégrale du RPC ou du RRQ. Elle ne serait pas pénalisée sur le plan des prestations pour s'être retirée pendant 10 ans du marché du travail.

La disposition d'exclusion pour élever des enfants vient s'ajouter à la disposition générale d'exclusion applicable aux années où le revenu est faible sinon inexistant et dont peuvent se prévaloir tous les cotisants au RPC et au RRQ.

Le Conseil national du bien-être social considère que la société doit une reconnaissance financière non seulement aux parents qui restent au foyer pour élever leurs jeunes enfants, mais aussi aux adultes qui y demeurent pour prendre soin de parents invalides ou handicapés de tout âge qui devraient autrement être placés en établissement. Il recommande d'accorder à ces personnes des prestations semblables à celles qui sont prévues par la disposition d'exclusion pour l'éducation des enfants.

Lorsque ce changement aura été adopté, il faudra trouver une nouvelle expression pour désigner ces prestations qui en reflétera la plus grande portée. On pourrait par exemple considérer l'expression "disposition d'exclusion pour responsabilités familiales."

Recommandation 19. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec devraient accorder des prestations semblables à celles qui sont prévues par la disposition d'exclusion pour élever des enfants aux adultes qui quittent le marché du travail rémunéré pour prendre soin de parents handicapés ou invalides.

LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS PROFESSIONNELS ET DES REÉR

Le type de régime de revenu de retraite préconisé par le Conseil national du bien-être social est fortement tributaire des programmes fédéraux de la sécurité du revenu ainsi que du RPC et du RRQ. Il y aurait toutefois amplement de place pour d'autres types d'épargne-retraite.

Les régimes de retraite professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite ou REÉR représentent une source importante de revenu pour beaucoup de pensionnés. Dans bien des cas, c'est l'élément qui fait que le retraité bénéficie d'un revenu confortable au lieu d'un revenu à peine suffisant.

Afin d'inciter les gens à réaliser des économies en vue de leur propre retraite, l'administration fédérale offre une aide fiscale au titre des régimes de pensions professionnels et des REÉR, mesure qui permet aux cotisants de déduire dans une certaine mesure leurs cotisations de leur revenu imposable. Ils paient ainsi moins d'impôt fédéral et provincial.

Nous examinerons dans ce chapitre le montant de l'aide fiscale prévue par l'administration fédérale au titre des régimes de pensions professionnels et des REÉR et nous proposerons des plafonds que nous jugeons plus raisonnables. Nous expliquerons aussi pourquoi nous estimons que les stimulants fiscaux accordés par le gouvernement pour encourager l'épargne-retraite devraient revêtir la forme de crédits d'impôt au lieu de déductions fiscales.

Enfin, nous examinerons des solutions permettant de protéger contre l'inflation le revenu tiré des régimes de retraite

professionnels, recommanderons que tous les régimes professionnels offrent un choix de prestations de survivant et préconiserons le partage des crédits dans le cadre des régimes professionnels au moment de la dissolution du mariage.

Mais il nous faut d'abord expliquer comment les deux principaux types de régimes de pensions professionnels fonctionnent et en quoi ils diffèrent des régimes enregistrés d'épargne-retraite.[21]

La grande majorité des travailleurs au Canada qui souscrivent à un régime de pensions professionnel adhèrent à un régime à prestations déterminées. Dans les meilleurs cas, ces régimes garantissent aux cotisants des pensions équivalant à 2 p. 100 des années de services les mieux rémunérées, jusqu'à concurrence de 35 ans. Un travailleur au service de la même entreprise pendant 35 ans se retrouverait avec une pension qui remplacerait 70 p. 100 de ses gains les plus élevés. Avec une telle somme, ajoutée à la pension fédérale de la sécurité de la vieillesse et au revenu en provenance du RPC ou du RRQ, la personne devrait bénéficier d'une retraite confortable.

L'autre type de régime de pensions professionnel est le régime à cotisations déterminées. À la différence des régimes à prestations déterminées, les régimes à cotisations déterminées ne garantissent pas à leurs membres des pensions directement rattachées à leurs gains des années antérieures. En effet, les cotisations sont versées dans un compte de pensions, et tout l'argent accumulé au cours des années sert à l'acquisition d'une rente au moment de la retraite. Le montant du revenu en provenance d'une rente dépend en partie des taux d'intérêt en vigueur au moment de l'acquisition de la rente.

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite rappellent dans une certaine mesure des régimes à cotisations déterminées, en ce sens qu'ils accumulent des sommes qui peuvent servir à l'achat d'une rente au moment de la retraite. Il existe cependant plusieurs distinctions importantes entre les deux. En effet, les cotisations aux REÉR sont entièrement discrétionnaires, et nul n'est tenu d'y cotiser régulièrement. Les intéressés peuvent choisir le type de placements qui seront faits dans le cadre de leur REÉR; ils peuvent même, s'ils le souhaitent, administrer eux-mêmes leurs placements. Enfin, les REÉR peuvent être encaissés bien avant l'âge de la retraite et servir à des fins autres que le revenu de retraite, par exemple à l'achat d'une nouvelle voiture ou à la mise de fonds sur une maison.

La fixation de plafonds plus équitables en matière d'aide fiscale

La Loi de l'impôt sur le revenu fixe le montant maximal que les particuliers peuvent verser dans un régime de pensions professionnel et un régime enregistré d'épargne-retraite. Pendant bien des années, les cotisations maximales établies pour les REÉR et les régimes à cotisations déterminées ont été beaucoup moins élevées que les cotisations maximales fixées pour les régimes à prestations déterminées.

Depuis 1984, les gouvernements fédéraux se sont engagés à rehausser les plafonds applicables aux régimes à cotisations déterminées et aux REÉR. L'administration fédérale annonçait en décembre 1989 son intention de hausser ces plafonds pour que les cotisants à différents régimes d'épargne-retraite disposent des mêmes allégements fiscaux d'ici l'année 1995. Elle proposait aussi d'abolir plusieurs échappatoires fiscales entraînant une importante perte de revenus qui s'accentuait d'année en année.[22]

Aux termes de la loi proposée, les cotisations aux régimes à prestations déterminées seraient déductibles d'impôt pour les contribuables dont le revenu annuel ne dépasse pas 86 111 $. Une personne dont les meilleurs gains seraient de 86 111 $ et ayant 35 années de service aurait droit à une pension annuelle de 60 278 $, exonérée d'impôt.

Entre temps, le plafond des cotisations aux régimes à cotisations déterminées et aux REÉR serait fixé à 18 p. 100 des gains, pour un revenu annuel pouvant s'élever à 86 111 $ d'ici l'année 1995. Les cotisations maximales seraient de 15 500 $ par an. Le ministère des Finances estime que les cotisations de cette importance pour trente-cinq années de service donneraient droit à un revenu de retraite d'environ 60 000 $ par an dans un contexte économique normal.

Le Conseil national du bien-être social n'est pas réfractaire aux efforts tentés par le ministère des Finances pour mettre sur un pied d'égalité les cotisants aux différents types de régimes.

Il estime par ailleurs que le plafond recommandé, soit 86 111 $ par an, est une mesure excessivement généreuse à l'égard des employés qui sont déjà fortunés selon n'importe quel critère. Les gens devraient pouvoir faire autant d'économies qu'ils le veulent pour leur propre retraite, mais il y aurait lieu de fixer des plafonds raisonnables quant aux allégements fiscaux accordés par les autorités publiques pour encourager l'épargne-retraite.

Les déductions fiscales qui contribuent présentement à produire des pensions énormes pour les fortunés réduisent les recettes fiscales de l'administration fédérale chaque année.

De deux choses l'une, ou l'administration fédérale doit réduire ses dépenses ou elle doit prélever plus d'impôts auprès des contribuables pour compenser la perte de revenu.

La même remarque vaut pour les autorités provinciales et territoriales. Les deux territoires et toutes les provinces, sauf le Québec, ont signé avec le gouvernement fédéral des ententes conjointes en matière de perception de l'impôt. Ainsi, lorsque les recettes de l'administration fédérale diminuent en raison des allégements fiscaux, il en va de même pour les autorités provinciales.

À partir de quel moment peut-on parler de plafond raisonnable en matière d'aide fiscale? Selon nous, il ne devrait y avoir aucune aide fiscale au titre de l'épargne-retraite pour les personnes ayant un revenu supérieur à une fois et demie le salaire moyen, comme le prévoit le Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension(MGAP) dans le RPC et le RRQ.

En 1989, le MGAP était de 27 700 $, de sorte qu'une fois et demie ce montant équivalait à 41 550 $.

La grande majorité des employés gagnent moins de 41 550 $ par an et ne seraient pas touchés par le plafond que nous recommandons de fixer au titre de l'aide fiscale.[23] Les personnes dont le revenu dépasserait ce plafond seraient quant même en mesure de se prévaloir de l'aide fiscale accordée dans le cadre des régimes de pensions professionnels et des REÉR, mais seulement pour la portion de leur revenu qui équivaut à une fois et demie le salaire moyen.

Si le plafond que nous recommandons avait été pleinement en vigueur en 1989, la pension maximale exonérée d'impôt en provenance d'un régime à prestations déterminées aurait été de 29 050 $ par an

pour une personne ayant 35 années de service. Ce chiffre correspond à environ la moitié de la pension maximale de 60 025 $ actuellement prévue dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le plafond comparable qui aurait été fixé en 1989 pour les cotisations aux régimes à cotisations déterminées et aux REÉR aurait été de 7 479 $, soit à peu près ce qu'il est en fait en 1989, c.-à-d. 7 500 $.

Nous proposerions, pour les cotisants de régimes à prestations déterminées, d'appliquer notre nouveau plafond aux prestations de pensions se rapportant aux gains de 1990 et des années subséquentes. Les prestations de pensions se rapportant à l'année 1989 et aux années antérieures ne seraient pas touchées.

Quant aux cotisants de régimes à cotisations déterminées et de REÉR, nous maintiendrions le plafond des cotisations à 7 500 $ en 1990. Pour les années à venir, nous alignerions les hausses sur l'augmentation du salaire moyen.

<u>Recommandation 20</u>. La Loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifiée de manière à restreindre les allégements fiscaux prévus dans le cadre des régimes de pensions professionnels et des REÉR. Les cotisations aux régimes à cotisations déterminées et aux REÉR devraient se limiter à 7 500 $ par an en 1990, et les hausses éventuelles ne devraient pas excéder l'augmentation du salaire moyen.

<u>Recommandation 21.</u> Le Conseil national du bien-être social s'oppose à l'intention de l'administration fédérale de relever les plafonds de l'épargne-retraite exonérée d'impôt, mais approuve les mesures connexes visant à abolir les échappatoires existant dans le régime actuel.

Octroi de crédits d'impôt de préférence aux déductions fiscales

Il reste encore une autre question à aborder concernant à la fois les régimes de pensions professionnels et les REÉR: le type d'aide fiscale accordée aux cotisants.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit actuellement des déductions fiscales au titre des cotisations, une mesure qui profite surtout aux contribuables qui se trouvent dans les tranches d'imposition supérieures.

Une personne qui fait partie de la tranche d'imposition fédérale la plus élevée, soit 29 p. 100, réalise maintenant des économies de 290 $ en impôt fédéral et de 160 $ en moyenne sous forme d'impôt provincial, soit un total de 450 $ pour chaque tranche de 1 000 $ versée dans un régime professionnel ou un REÉR. Une personne qui se situe dans la tranche d'imposition la moins élevée, soit 17 p. 100, réalise des économies de 170 $ en impôt fédéral et de 94 $ en impôt provincial, soit un total de 264 $, pour la même cotisation de 1 000 $.[24]

Dans le cadre de la réforme fiscale et à la demande pressante de bon nombre de groupes intéressés par la politique sociale, le gouvernement fédéral a converti toutes les exemptions personnelles et la plupart des déductions en crédits d'impôt, à compter de l'année d'imposition 1988. Les crédits d'impôt permettent de réduire le montant de l'impôt à verser et procurent ainsi les mêmes épargnes peu importe la tranche d'imposition de la personne.

La plupart des conversions ont été réalisées à un taux de 17 p. 100, soit le même taux qui s'applique à la tranche d'imposition fédérale la moins élevée. Ainsi, une exemption ou une déduction de 1 000 $ est devenue un crédit d'impôt de 170 $.

Sous un régime qui convertirait les déductions en crédits au taux de 17 p. 100, une personne à l'aise qui verserait 1 000 $ sous forme de cotisations dans un régime professionnel ou un REÉR réaliserait au total des économies d'impôt fédéral et provincial de 264 $. Une personne à revenu modeste qui verserait 1 000 $ en cotisations économiserait également 264 $.

Jusqu'ici, l'administration fédérale a obstinément refusé d'envisager de remplacer par des crédits d'impôt les déductions au titre des cotisations aux régimes professionnels et aux REÉR. Selon les représentants du ministère des Finances, le maintien du statu quo se justifie d'un point de vue à la fois théorique et pratique. En toute franchise, leurs raisons ne nous semblent pas convaincantes. Ici comme dans le cas des plafonds relatifs à l'aide fiscale, la position du Ministère a pour effet principal d'augmenter les avantages fiscaux des personnes très riches.[25]

Recommandation 22. La Loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifiée de manière à offrir des crédits d'impôt au lieu de déductions fiscales aux cotisants aux régimes de pensions professionnels et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite.

La protection contre l'inflation dans les régimes de pensions professionnels

Le Conseil national du bien-être social considère qu'une protection intégrale contre l'augmentation du coût de la vie doit nécessairement faire partie de tout bon régime de revenu de retraite.

L'inflation a toujours été le grand ennemi des retraités. En effet, dès que ces derniers ne font plus partie de la population

active rémunérée, ils doivent se contenter des dispositions en vigueur en matière de pension, quelles qu'elles soient. À la différence des personnes qui sont toujours sur le marché du travail, ils n'ont pas la possibilité de négocier avec leurs employeurs des salaires plus élevés alignés sur le coût de la vie.

La pension fédérale de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint, les prestations du RPC et du RRQ sont tous entièrement indexés. Autrement dit, les prestations augmentent automatiquement au même rythme que l'augmentation du coût de la vie, telle que le détermine l'Indice des prix à la consommation.

Bon nombre de régimes de pensions professionnels ne prévoient aucune indexation, intégrale ou partielle, de sorte que les pensionnés ne tardent pas à voir leur revenu tiré d'un régime professionnel grugé par l'inflation. En l'espace de dix ans seulement, à un taux d'inflation modeste de 4 p. 100 par an, le pouvoir d'achat d'un pensionné passe de 600 $ à 416 $ par mois.

Les statistiques les plus récentes indiquent que 66,9 p. 100 des participants aux régimes professionnels offerts dans le secteur public bénéficiaient d'une indexation partielle ou intégrale en 1986. Sept pour cent seulement des participants aux régimes du secteur privé pouvaient compter sur une protection analogue.[26]

Lorsqu'on parle d'indexation dans le cadre de régimes de pensions professionnels, on fait normalement allusion uniquement aux régimes à prestations déterminées. Chacun de ces régimes prévoit une méthode de calcul des prestations de pensions au moment de la retraite. Les régimes qui offrent une indexation prévoient une deuxième méthode permettant d'accroître le montant

prévu initialement au cours des années à venir à mesure que le coût de la vie augmente.

L'indexation est possible dans le cadre de régimes à cotisations déterminées et de REÉR, mais à des conditions beaucoup moins avantageuses. La raison en est simple: l'argent accumulé dans ces régimes sert normalement à l'acquisition d'une rente au moment de la retraite. Les rentes indexées existent au Canada depuis des années, mais rares sont les personnes qui choisissent de s'en procurer, parce que les prestations mensuelles prévues au départ sont beaucoup moins élevées que celles qui sont accordées normalement. En substance, les intéressés ont le choix entre des paiements uniformes à vie - par exemple, 300 $ par mois - et des paiements indexés qui démarrent à 200 $ par mois pour atteindre 400 $ au bout d'un certain nombre d'années.

À l'heure actuelle, l'Ontario est la seule administration au Canada qui se soit intéressée à l'idée d'exiger une indexation au moins partielle des prestations dans le cadre des régimes de pensions à prestations déterminées. Malheureusement, les propositions présentées par l'Ontario dans un document de consultation publié en mars 1989 n'accorderaient aux retraités qu'une protection minime.[27]

La protection contre l'inflation ne serait que partielle et elle ne viserait que les revenus ne dépassant pas 60 p. 100 du salaire moyen tel que le détermine le Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) prévu dans le RPC. Cette protection partielle ne serait obligatoire que pour les prestations de pensions applicables aux gains futurs et non pas à ceux des années antérieures.

Le tableau 8 indique les répercussions nettes de la méthode de calcul de l'indexation des prestations de retraite éventuelles proposée par l'Ontario; on suppose des taux d'inflation annuels de 4 p. 100 et de 10 p. 100.

TABLEAU 8

RECOMMANDATIONS DE L'ONTARIO EN MATIÈRE D'INDEXATION PARTIELLE DES PRESTATIONS DE RETRAITE ÉVENTUELLES

	Taux d'indexation réel lorsque l'inflation se situe à:	
Gains	4 p. 100	10 p. 100
60 p. 100 du salaire moyen	2,0 %	5,0 %
Salaire moyen	1,2	3,0
Deux fois le salaire moyen	0,6	1,5

Les taux d'indexation réels indiqués dans le tableau ne s'appliqueraient intégralement que dans 35 ou 40 ans, puisqu'ils ne porteraient pas sur les gains antérieurs de façon rétroactive.

Même après 35 ou 40 ans, les travailleurs faiblement rémunérés bénéficieraient d'une indexation de leur revenu de pension professionnel qui ne tiendrait compte que de la moitié de l'augmentation du coût de la vie. Les travailleurs gagnant le salaire moyen auraient droit à une indexation portant sur moins du tiers de l'augmentation du coût de la vie. Pour leur part, les travailleurs bien rémunérés recevraient une indexation correspondant à moins du sixième de l'augmentation du coût de la vie.

La première ébauche du document de consultation propose également des méthodes de calcul permettant de donner si l'on veut un effet rétroactif à l'indexation, mais ces options sont presque aussi peu séduisantes.

À notre avis, les recommandations sont à ce point déficientes qu'il y aurait lieu de les éliminer carrément. L'Ontario est normalement à l'avant-garde en matière de législation relative aux pensions, mais nous ne saurions, dans ce cas, conseiller aux autres gouvernements de lui emboîter le pas.

Le Conseil national du bien-être social aimerait que les autorités fédérales et provinciales finissent par exiger une indexation intégrale de tous les régimes à prestations déterminées. C'est à cause du coût élevé d'une indexation complète que les autorités publiques ont toujours craint d'agir. Nous comprenons leur hésitation, mais nous croyons en même temps qu'il faut trouver un moyen quelconque de protéger les pensionnés.

Bon nombre de régimes de pensions professionnels du secteur public conçus pour les fonctionnaires, les enseignants, les infirmiers et les infirmières et d'autres groupes professionnels sont déjà entièrement indexés sur l'Indice des prix à la consommation. C'est dire que l'indexation est loin d'être une simple possibilité théorique.

Les travailleurs qui adhèrent à des régimes prévoyant une indexation complète payent normalement des cotisations plus élevées que leurs collègues qui participent à des régimes sans indexation. Si une cotisation additionnelle d'un ou de 2 p. 100 du revenu permettait d'assurer une protection complète contre l'inflation, nous pensons que le jeu en vaudrait la chandelle.

En premier lieu, nous suggérons que les gouvernements exigent que toutes les prestations de retraite liées aux gains à venir en provenance des régimes à prestations déterminées bénéficient d'une indexation intégrale, à partir de 1990. Bien entendu, l'effet réel de l'indexation ne se ferait pas sentir avant de nombreuses années. Par contre, une telle mesure permettrait de faciliter la transition vers une indexation intégrale.

En deuxième lieu, nous suggérons que les gouvernements incitent les régimes à indexer les prestations de retraite constituées au cours des années antérieures, mais qu'ils ne l'exigent pas. Une indexation intégrale des prestations constituées au cours des années précédentes n'est peut-être pas toujours faisable, mais une indexation partielle serait certainement avantageuse pour les personnes qui approchent déjà de l'âge de la retraite.

Enfin, nous aimerions que toutes les "pensions différées" soient entièrement indexées. Il peut y avoir un report de la pension lorsqu'un cotisant à un régime de retraite professionnel change d'emploi. Les crédits de pensions qui ont été accumulés avant le départ demeurent dans le régime et servent à payer les prestations mensuelles lorsque l'intéressé atteint l'âge de la retraite.

Si des pensions différées ne sont pas indexées entre le moment où la personne change d'emploi et le moment où elle prend sa retraite, elles risquent de ne présenter que peu de valeur. Prenons le cas d'un employé qui change d'emploi en 1990 et qui prend sa retraite en l'an 2010. Sa pension différée serait calculée d'après un salaire en vigueur en 1990 plutôt que selon

un salaire applicable à l'an 2010, et les prestations rendraient compte de la valeur du dollar en 1990 plutôt qu'en 2010. Dans un cas comme dans l'autre, l'intéressé se retrouve perdant.

La façon la plus pratique de régler ce problème serait d'exiger l'indexation de toutes les pensions différées. Si la valeur de la pension différée était de 200 $ par mois en 1990, par exemple, cette somme devrait être indexée sur le coût de la vie jusqu'au moment de la retraite. À un taux d'inflation de 4 p. 100 par an, elle grimperait à 438 $ par mois en l'an 2010.

Recommandation 23. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient exiger l'indexation du revenu tiré des régimes de pensions à prestations déterminées pour les prestations constituées à compter de 1990. Les gouvernements devraient promouvoir l'indexation des prestations constituées dans les années passées.

Recommandation 24. Toutes les pensions différées qui devront être versées à la suite d'un changement d'emploi en 1990 et au cours des années subséquentes devraient être entièrement indexées sur le coût de la vie.

Des prestations de survivant plus nombreuses et plus avantageuses

Nous avons présenté dans le chapitre sur les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec plusieurs recommandations touchant les prestations de survivant. Il est encore plus urgent d'améliorer les rentes de survivant des régimes de pensions professionnels.

Les données statistiques les plus récentes de Statistique Canada indiquent que la plupart des cotisants des régimes de pensions professionnels font partie de régimes n'ayant prévu aucune pension de retraite permanente pour les conjoints survivants.

Lorsque le travailleur décède <u>après</u> la retraite, plusieurs régimes prévoient une rente viagère garantie pendant 5 ou 10 ans. Dans les cas où la garantie s'applique pendant 5 ans, si le cotisant meurt après un an, le conjoint reçoit les prestations pendant quatre années supplémentaires seulement.

Une loi fédérale et quelques lois provinciales exigent maintenant que les régimes de retraite prévoient une option de prestation de survivant égale à au moins 60 p. 100 de la pension de retraite intégrale. Les rentes de survivant ne sont pas obligatoires, mais doivent être mises à la disposition des cotisants; il faut le consentement des deux conjoints pour y renoncer. Les prestations qui sont versées continuent même en cas de remariage du conjoint survivant.[28]

Le Conseil national du bien-être social est d'avis que des normes semblables devraient être en vigueur partout au pays.

Si le travailleur meurt <u>avant</u> l'âge de la retraite, certains régimes remboursent les cotisations ou versent d'autres types de paiements forfaitaires aux conjoints survivants; mais plus de 600 000 personnes participent à des régimes ne prévoyant aucune prestation de survivant.

À notre avis, il faudrait accorder un type quelconque de prestation de survivant; nos recommandations particulières dépendent toutefois de "l'acquisition des droits" au moment du

décès. L'acquisition des droits renvoie au droit dont dispose un employé sur le plan juridique de récupérer ses propres cotisations de même que celles qui ont été versées en son nom par l'employeur.[29]

Lorsque les cotisations ne sont pas immobilisées, nous croyons que le conjoint survivant devrait recevoir au moins le remboursement intégral des cotisations avec intérêt. Si les cotisations sont déjà immobilisées, il nous semble préférable de convertir en une rente la valeur en espèces du paiement forfaitaire de la rente accumulée au moment du décès ou de la verser à un REÉR immobilisé ou à un régime de pension pour le conjoint survivant.

Recommandation 25. **Tous les gouvernements devraient exiger que les régimes de retraite professionnels relevant de leur compétence prévoient des prestations de survivant. Les prestations devraient être versées au conjoint survivant des cotisants, qu'ils décèdent avant ou après la retraite.**

Le partage des crédits dans le cadre des régimes de pensions professionnels

Au début de ce rapport, nous avons fait des recommandations concernant le partage des crédits de pensions dans le cadre du RPC et du RRQ en cas de dissolution du mariage. Nous avons également préconisé le partage des crédits dans les mariages qui durent, lorsque le plus jeune des conjoints prend sa retraite ou atteint l'âge normal de la retraite.

En ce qui a trait aux régimes professionnels, nous estimons que le partage de crédits devra peut-être se limiter au seul cas

de dissolution du mariage, et nous estimons qu'il devra y avoir davantage de souplesse dans le partage que ne le prévoient le RPC et le RRQ.

Le partage des crédits dans le cadre du Régime de pensions du Canada est relativement simple, puisque tous les membres de la population active rémunérée en dehors du Québec adhèrent au même régime. Les crédits peuvent facilement être transférés d'un membre à l'autre.

Le partage des crédits est une opération beaucoup plus compliquée lorsqu'il s'agit d'un régime professionnel, étant donné que les conjoints souscrivent rarement au même régime. Les trois scénarios suivants révèlent la façon dont nous appliquerions le partage des crédits dans le cadre des régimes professionnels.

Supposons dans un premier temps le cas d'un mari qui adhère à un régime de la Société ABC et d'une épouse qui ne souscrit à aucun régime. Le choix logique dans ce cas serait de veiller à ce que le mari conserve la moitié de son régime. L'autre part serait conservée au nom de l'épouse dans le régime ou convertie en une somme équivalente en espèces et versée pour elle dans un REÉR où la somme est immobilisée jusqu'à la retraite.

Le partage est plus difficile à faire si le mari adhère à un régime de la Société ABC, l'épouse à un régime de la Société XYZ, l'un des deux régimes étant d'une envergure beaucoup plus grande. La façon la plus juste de régler un tel cas consisterait à les partager tous les deux.

Enfin, il pourrait survenir des cas où les conjoints adhèrent à des régimes différents et bénéficient de crédits de pensions d'une valeur à peu près égale. Nous n'insisterions pas sur le

partage dans un tel cas. Il faudrait toutefois que la valeur des droits à la pension détenus par les deux partenaires soit plus ou moins égale au moment de la dissolution du mariage.

À l'heure actuelle, le Manitoba est la seule administration qui exige un partage de crédits dans le cadre des régimes professionnels au moment de la dissolution d'un mariage. La Loi décrète que le partage ne peut être annulé par une décision d'un tribunal ou par un contrat de séparation.

Certains spécialistes se sont interrogés sur le pouvoir constitutionnel qu'a l'administration fédérale de rendre obligatoire le partage des crédits dans le cadre de régimes professionnels, même si ces régimes relèvent de la compétence fédérale. L'argument invoqué est que le droit de la famille est une question de compétence provinciale et l'emporterait sur des dispositions législatives contradictoires en matière de pensions adoptées par l'administration fédérale.

À notre avis, Ottawa devrait donner le ton en matière de partage de crédits. Si les provinces acceptent l'idée, tant mieux. Sinon, le pire qui pourrait se produire serait que les tribunaux tranchent une fois pour toutes la question de la compétence.

Le second problème posé par les régimes de pensions professionnels et non par le RPC et le RRQ est celui de l'évaluation des droits à la pension.

Le partage des crédits dans le cadre du RPC et du RRQ est une opération facile parce que les deux régimes sont fondés sur les gains de carrière et parce que ces gains sont entièrement rajustés en fonction de l'inflation au moment où se fait le calcul de la pension.

Il en va tout autrement du partage de crédits dans le cadre des régimes professionnels. En effet, dans le régime à prestations déterminées, le calcul se fait normalement d'après un pourcentage des meilleurs gains multiplié par le nombre d'années de service. On ne tient pas compte du tout de l'inflation lorsque les crédits de pension sont calculés avant la retraite.

Reprenons notre exemple du mari qui adhère à un régime de pensions et de son épouse qui ne souscrit à aucun régime. Supposons que le couple se sépare au bout de 20 années de mariage, que le mari ait cotisé pendant 20 ans à son régime de pensions et que son salaire annuel actuel soit de 30 000 $.

Il y a deux façons de calculer la part du régime de pensions qui revient à la femme.

La première consiste à calculer la valeur de la pension au moment du divorce. Supposons que le régime procure une pension de 2 p. 100 des meilleurs gains pour chaque année de service. La pension aurait une valeur de 12 000 $ par an, soit 2 p. 100 de 30 000 $ multipliés par 20 années de service. D'après cette méthode, l'épouse aurait droit à la moitié du montant total, soit 6 000 $ par an.

La deuxième méthode procède à notre avis d'une approche plus raisonnable. Elle tient compte du fait que la plupart des régimes de retraite sont plus avantageux lorsqu'ils se fondent sur les meilleurs gains et que la plupart des gens reçoivent des salaires beaucoup plus élevés à la fin de leur carrière.

Le mari qui touche 30 000 $ au moment du divorce pourrait gagner 60 000 $ lorsqu'il atteint l'âge de la retraite. En vertu de la présente méthode, la partie de sa pension qui ferait l'objet

d'un partage vaudrait 60 000 $ multipliés par 2. p. 100 multipliés par 20 ans - soit 24 000 $ par année. La part de la pension qui revient à la femme serait de 12 000 $ par an, soit deux fois le montant auquel elle aurait droit si l'on appliquait la première méthode.[30]

Recommandation 26. L'administration fédérale et les provinces devraient exiger le partage de crédits dans le cadre des régimes de pensions professionnels en cas de dissolution du mariage. Des dérogations ne devraient être autorisées que dans les cas où les conjoints ont accumulé des crédits de pensions au cours de leur union qui sont de valeur à peu près égale.

Recommandation 27. Les gouvernements devraient exiger qu'au moment du partage des crédits, on détermine la valeur des prestations de pensions d'après la méthode fondée sur le salaire touché au moment de la retraite plutôt que d'après celle qui se base sur le salaire touché au moment de la séparation.

LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DES PENSIONS

Le Conseil national du bien-être social considère que les mesures de réforme proposées dans ce rapport conféreraient aux Canadiens la sécurité financière qu'ils méritent au cours de leurs années de retraite. Reste à savoir si les "conséquences" sont raisonnables tant pour les autorités publiques que pour les employés et les employeurs.

Si l'administration fédérale adoptait nos propositions, il y aurait à court terme de modestes hausses des dépenses, qui seraient suivies de faibles réductions des dépenses. La réforme des pensions pourrait en effet commencer à lui épargner des sommes d'argent dès l'année 1999.

Au début, les hausses du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint et le nouveau programme de prestations équivalentes à l'Allocation au conjoint pour toutes les personnes nécessiteuses de 60 à 64 ans nécessiteraient de légers déboursés supplémentaires. À mesure qu'entreraient en vigueur les améliorations aux Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec, le revenu de retraite des pensionnés proviendrait davantage de ces régimes et beaucoup moins des programmes fédéraux de sécurité de revenu.

Les conséquences sont moins avantageuses pour les employeurs et les employés. Tout au long des premières décennies du prochain siècle, tous deux devraient verser des contributions accrues aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec pour absorber le coût des prestations plus élevées et voir à ce que les régimes reposent toujours sur des bases solides.

Il nous apparaît évident qu'il faudra d'ici peu réformer le système actuel pour que les cotisations versées par les travailleurs à faibles ou à modestes revenus ne deviennent pas excessives.

Les conséquences pour l'administration fédérale

Pour avoir une idée du coût additionnel total pour l'administration fédérale de notre série de réformes, nous avons évalué le coût de neuf articles, année par année, de 1990 à 2002. Les données estimatives détaillées sont présentées au Tableau 9 de la page suivante. Les chiffres accompagnés du signe "+" représentent des coûts additionnels pour le trésor fédéral, et les chiffres accompagnés du signe "-", un montant épargné.

Nous avons utilisé comme point de départ pour la majeure partie de nos calculs, les données estimatives ou statistiques de l'administration fédérale. De façon générale, nous avons majoré de 4 p. 100 par année les données de 1988 ou 1989, en prévision d'un taux d'inflation modeste au cours de la prochaine décennie.

Nous n'avons pas évalué le coût des changements aux conditions de résidence ouvrant droit à une pension de Sécurité de la vieillesse ou l'épargne que réaliserait l'administration fédérale en réduisant la pension maximale des régimes de retraite professionnels qui bénéficie d'une assistance fiscale. Ces deux réformes influeraient sans doute modestement sur les recettes fédérales à longue échéance, mais pas avant qu'on ait bien entamé le prochaine siècle.

TABLEAU 9

COÛTS (+) ET ÉPARGNES (-) POUR L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE RÉSULTANT DE LA RÉFORME DES PENSIONS (EN MILLIONS DE DOLLARS)

Rubrique	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Augmentation des prestations du SRG et de l'AC pour les personnes seules	847	881	916	953	991	1030	1071	1114	1159	1205	1253	1304	1356
2. Augmentation des prestations du SRG et de l'AC pour les personnes mariées	200	208	217	225	234	244	254	264	274	285	297	309	321
3. Augmentation des prestations de l'AC pour les personnes seules	51	53	55	57	59	62	64	67	69	72	75	78	81
4. Octroi de prestations à toutes les personnes necessiteuses de 60 à 65 ans	--	--	342	712	1111	1540	2002	2082	2166	2252	2342	2436	2533
5. Déduction des prestations du SRG et de l'AC du montant obtenu par la méthode de Cofirentes+	--	--	-160	-354	-542	-766	-984	-1219	-1495	-1765	-2083	-2395	-2490
6. Déduction des prestations de l'AC des prestations de retraite anticipée	--	--	-97	-219	-371	-554	-771	-855	-945	-1041	-1142	-1250	-1301
7. Mise au rancart des plafonds plus élevés pour les REÉR	--	-700	-728	-757	-787	-819	-852	-886	-921	-958	-996	-1036	-1078
8. Impôts sur le revenu des RPC-RRQ	--	--	-482	-684	-857	-1018	-1208	-1439	-1710	-2014	-2350	-2728	-2910
9. Crédits d'impôt relatifs aux cotisations des RPC-RRQ	--	--	122	304	509	732	979	1234	1513	1835	2175	2536	2872
TOTAUX	1098	442	185	237	347	451	555	362	110	-129	-429	-746	-616

La rubrique n° 1 du Tableau 9 correspond à notre estimation de ce qu'il en coûterait pour augmenter de 100 $ par mois le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint accordés aux personnes seules. Ainsi que nous l'avons recommandé, le calcul des prestations afférentes aux deux programmes se ferait à partir d'un taux de réduction de 63 p. 100, au lieu de 50 p. 100, comme c'est le cas présentement.

En 1990, il en coûterait 847 millions de dollars de plus à l'administration fédérale. Cette somme augmenterait d'année en année pour atteindre 1 356 millions ou presque 1,4 milliard de dollars en l'an 2002.

Ainsi que nous l'avons expliqué dans le premier chapitre du rapport, les coûts de l'augmentation diminuent lorsque le taux de réduction est majoré à 63 p. 100. S'il demeurait à son niveau de 50 p. 100, les montants à la rubrique n° 1 seraient beaucoup plus élevés.

La rubrique n° 2 renvoie au coût d'une augmentation de 50 $ par mois, du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint pour les personnes mariées, soit 100 $ par mois pour chaque couple. Parallèlement à l'entrée en vigueur de l'augmentation, le taux de réduction au titre des prestations passerait de 50 p. 100 à 60 p. 100.

Il en coûte beaucoup moins cher pour augmenter le supplément accordé aux personnes mariées que pour hausser les prestations accordées aux personnes seules. Tout d'abord, les personnes mariées n'auraient droit qu'à la moitié de l'augmentation consentie aux personnes seules et deuxièmement, la pauvreté est moins grande et moins répandue chez les personnes âgées mariées que chez les personnes seules.

La rubrique n° 3 indique ce qu'il en coûterait pour augmenter de 77 $ par mois l'Allocation au conjoint versée à tous les veufs et veuves de 60 à 64 ans à partir de 1990. Avec une telle augmentation, cette catégorie de bénéficiaires recevraient à peu près la même somme qui est versée aux personnes seules âgées de 65 ans et plus par les programmes de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti réunis.

Pour les personnes mariées, le montant maximal de l'Allocation au conjoint équivaut déjà au montant maximal qu'elles reçoivent de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti maximum réunis.

La rubrique n° 4 renvoie au coût de l'octroi de prestations équivalentes à celles de l'Allocation au conjoint à toutes les personnes nécessiteuses âgées de 60 à 64 ans. Étant donné le coût élevé d'une telle opération, nous avons proposé d'échelonner les prestations sur une période de cinq ans, à compter de 1992. Toutes les personnes nécessiteuses âgées de 64 ans deviendraient admissibles aux prestations en 1992, toutes celles âgées de 63 ans en 1993, et ainsi de suite.

L'administration fédérale estime que si l'on offrait des prestations à 390 000 personnes, il y aurait un coût supplémentaire net de 1,2 milliard de dollars en dollars de 1988. Le coût net inclut une économie fédérale d'environ 300 millions de dollars par année en prestations de bien-être social. Nous avons donc ajouté à ce chiffre le coût de l'augmentation de l'Allocation au conjoint applicable aux nouveaux bénéficiaires, comme on l'avait fait dans le cas des bénéficiaires actuels aux rubriques 1 à 3 ci-dessus.

La rubrique n° 5, les économies réalisées dans le cadre du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint,

correspond à la partie des réformes, proposées par le Conseil, qui devrait être la plus séduisante pour tout gouvernement soucieux de réaliser des économies.

Nous préconiserions une augmentation progressive des prestations des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec d'après la méthode de Cofirentes+, échelonnée sur une période de 10 ans, à compter de 1992. À mesure que la pension de retraite, de survivant ou d'invalidité augmenterait, les bénéficiaires compteraient de moins en moins sur le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint.

Nous avons fait nos premiers calculs à l'aide des plus récentes données statistiques sur le revenu accordé par le RPC et le RRQ aux bénéficiaires du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint. D'ici l'an 2001, moment où la méthode de Cofirentes+ serait pleinement en vigueur, les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint recevraient environ 4,2 milliards de dollars de plus des RPC/RRQ. L'administration fédérale réaliserait cette année-là des économies d'environ 2,4 milliards de dollars dans le cadre du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation au conjoint.

La rubrique n^{o} 6 rend compte des économies que réaliserait l'administration fédérale si elle permettait aux gens de se prévaloir des prestations intégrales du RPC ou du RRQ, sans pénalité, à l'âge de 60 ans, en même temps qu'elle commencerait à verser à toutes les personnes nécessiteuses de 60 à 64 ans des prestations égales à l'Allocation au conjoint.

Nous avons supposé que la moitié de tous les nouveaux bénéficiaires du programme auraient droit à des prestations du

RPC ou du RRQ équivalant à la moitié de la pension maximale. Ce revenu augmenterait au fil des ans, à mesure que la méthode de Cofirentes+ entrerait en vigueur et absorberait une large part du coût du nouveau programme. L'administration fédérale pourrait réaliser d'ici l'an 2002 des épargnes supérieures à 1,3 milliard de dollars par année.

La rubrique n° 7 correspond aux économies que le gouvernement fédéral réaliserait en maintenant le plafond des cotisations à un Régime enregistré d'épargne-retraire à 7 500 $ par an plutôt que de l'augmenter progressivement jusqu'à ce qu'il atteigne 15 500 $. Elle renferme aussi les épargnes qui seraient réalisées si on abolissait certaines des échappatoires que permettent les dispositions actuelles relatives aux REÉR.

Le ministère des Finances croit qu'il en coûterait à l'administration fédérale entre 300 et 350 millions de dollars pour l'exercice 1991-1992 pour relever le plafond des cotisations aux REÉR. L'abolition des échappatoires rapporterait entre 300 et 350 millions de dollars la même année. Le Ministère affirme qu'il n'existe aucune évaluation des coûts pour les années subséquentes.[31]

Le Conseil national du bien-être social a choisi dans chaque cas les montants les plus élevés; en les additionnant, on obtient une épargne globale de 700 millions de dollars pour 1991 - 350 millions de dollars provenant de l'épargne réalisée en ne relevant pas le plafond des cotisations, et 350 millions de dollars provenant de l'économie résultant de l'abolition d'échappatoires fiscales actuelles. Nous avons haussé la somme de 700 millions de dollars de 4 p. cent pour 1992 et les années subséquentes. Il s'agit, d'après nous, d'une estimation extrêmement conservatrice des épargnes qui pourraient être réalisées.

Les provinces réaliseraient elles aussi d'importantes économies grâce à ces propositions puisqu'à l'exception du Québec, elles ont toutes conclu avec l'administration fédérale un accord relatif à la perception de l'impôt sur le revenu. Lorsque l'administration fédérale épargne de l'argent en modifiant un allégement fiscal, elles économisent automatiquement des sommes elles aussi.

Les rubriques n° 8 et n° 9 représentent les montants estimatifs des pertes et des gains dans les recettes fiscales fédérales provenant surtout de l'augmentation des cotisations et des prestations des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec relevant de la formule de Cofirentes+. Ils sont fondés sur les prévisions du Bureau du surintendant des institutions financières. Les économies sont supérieures aux pertes dans chacun des cas.

Comme dans le cas des allégements fiscaux relatifs aux REÉR, les recettes fiscales des provinces afficheraient des gains et des pertes correspondants suite aux changements.

La rubrique n° 8 se rapporte aux recettes fiscales additionnelles résultant de l'augmentation des prestations du RPC et du RRQ. En partant des prestations supplémentaires résultant de l'ensemble de nos recommandations, nous avons calculé les impôts additionnels à un taux fédéral moyen de 18 p. 100; ce pourcentage est fondé sur les statistiques fiscales relatives aux pensionnés bénéficiant de prestations du RPC ou du RRQ.

La rubrique n° 9 a trait au coût du crédit fiscal de 17 p. 100 que l'administration fédérale permet pour les cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Nous sommes partis des cotisations additionnelles estimatives qu'il faudrait

prélever pour financer notre série d'améliorations et avons multiplié les résultats par 17 p. 100 chaque année.

Un examen global des neuf rubriques nous porte à croire que les dépenses de l'administration fédérale augmenteraient modestement chaque année jusqu'en 1998. Par la suite, à mesure que les prestations des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec grimperaient pour atteindre de nouveaux sommets avec l'application de la méthode de Cofirentes+, ses coûts additionnels nets commenceraient à baisser.

Nous prévoyons des épargnes pendant les quatre dernières années figurant au tableau. Cette tendance devrait se maintenir indéfiniment par la suite.

L'amélioration des revenus des personnes âgées et les économies réalisées à long terme nous semblent deux excellentes raisons d'effectuer une réforme des pensions, mais il y en a d'autres encore. Songez à ce qui se produirait si, suite à la contestation judiciaire en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, les tribunaux jugeaient inconstitutionnel le programme actuel d'Allocation au conjoint.

En principe, le gouvernement pourrait abandonner entièrement le programme ou invoquer la clause "nonobstant" de la Constitution pour maintenir le programme dans sa forme courante, mais il est très peu probable qu'il en soit ainsi. Il serait plus avantageux pour l'administration fédérale d'améliorer le programme ainsi que nous l'avons recommandé dans le présent rapport.

Comme l'indique le Tableau 9, une fois le système bien en place en l'an 2002, le versement de prestations équivalentes à l'Allocation au conjoint à toutes les personnes nécessiteuses de 60 à 64 ans vient au deuxième rang de nos recommandations lorsqu'on les énumère en fonction de leurs coûts.

Si le gouvernement fédéral adoptait notre recommandation relative à l'Allocation au conjoint sans apporter d'autres changements importants à la politique des pensions, il serait tenu d'engager des dépenses supplémentaires nettes de l'ordre de 2,5 milliards de dollars par année d'ici l'an 2002. S'il assouplissait par contre les conditions d'octroi de l'Allocation au conjoint tout en adoptant le reste de nos recommandations, il pourrait épargner 616 millions de dollars.

À notre avis, cet argument milite en faveur d'une approche "globale" plutôt que "par étapes" de la réforme des pensions.

Les conséquences pour les travailleurs et les employeurs

Les travailleurs et les employeurs seraient touchés par l'ensemble des mesures de réforme que nous proposons, puisqu'il y aurait une hausse des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs au RPC ou au RRQ afin de financer des améliorations importantes des prestations offertes par les deux Régimes.

L'amélioration la plus onéreuse que nous proposons est celle qui vise à hausser les prestations conformément à la méthode de Cofirentes+. La retraite anticipée sans pénalité et l'amélioration des pensions de survivant et des prestations pour enfants seraient moins dispendieuses.

Pour avoir une bonne idée des conséquences de nos propositions sur le plan financier, nous avons demandé l'avis du Bureau du surintendant des institutions financières, l'organisme fédéral qui supervise le Régime de pensions du Canada ainsi que les banques et les sociétés de fiducie qui relèvent de la compétence fédérale.

Le Bureau du surintendant a fait appel à ses connaissances actuarielles et utilisé le même modèle informatisé qui sert aux analyses du Régime de pensions du Canada pour montrer les répercussions financières probables sur le régime des changements que nous proposons, pendant des décennies à venir. En se fondant sur les suppositions économiques et démographiques du dixième rapport actuariel du régime, le modèle a permis de faire des prévisions quant au taux des cotisations que les travailleurs et les employeurs seraient tenus de verser pour assurer la bonne santé financière du régime au cours du siècle prochain.[32]

Les résultats de l'analyse sur ordinateur pour une période qui s'étend jusqu'à l'an 2050 sont résumés au Tableau 10. La première colonne indique les taux combinés des cotisations qu'Ottawa et les provinces devront sans doute exiger au cours des années à venir pour assurer la solvabilité du Régime de pensions du Canada, même si aucune autre amélioration n'est apportée aux prestations. Les ministres fédéral et provinciaux des Finances ont approuvé une grille d'augmentations des taux de cotisations sur une période de 25 ans; elle a été annexée à la Loi sur le Régime de pensions du Canada et est entrée en vigueur le 1er janvier 1987.

La deuxième colonne indique les taux de cotisations qu'il faudrait appliquer si l'on apportait toutes les améliorations préconisées dans ce rapport.

TABLEAU 10

**TAUX DES COTISATIONS AU RPC, 1992-2050,
TRAVAILLEURS ET EMPLOYEURS COMBINÉS**

Année	Système actuel	Mesures préconisées par le Conseil national du bien-être social
1992	4,75	5,39
1995	5,20	7,76
2000	5,95	11,11
2005	6,70	13,79
2010	7,45	16,06
2020	10,10	19,86
2030	11,65	21,92
2040	11,91	22,17
2050	11,68	21,79

Avec les taux combinés des cotisations, la moitié du total serait assumée par les travailleurs et l'autre moitié par les employeurs. Les personnes qui travaillent à leur compte assumeraient les deux parts. Par exemple, le taux de 21,79 reproduit dans la partie inférieure droite du tableau indique qu'en vertu de nos propositions, les cotisations en l'an 2050 devraient être de 21,79 p. 100 du salaire jusqu'à concurrence du salaire moyen, soit environ 11 p. 100 pour les travailleurs et 11 p. 100 pour les employeurs.

Dès le départ, il est évident qu'un taux combiné de cotisations avoisinant 22 p. 100 est trop élevé; il ferait porter un fardeau très élevé aux travailleurs gagnant le salaire moyen ou moins.

Heureusement, il existe une façon de modifier le système de cotisations qui rendrait nos propositions acceptables, c'est-à-dire l'approche appelée de "revenu d'emploi total."

Les taux de cotisations des RPC/RRQ sont présentement fondés sur une bande relativement étroite de revenus appelée "gains cotisables." Les travailleurs versent des cotisations relativement aux seuls gains supérieurs à l'exemption annuelle de base et inférieurs au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. En 1989, l'exemption était de 2 700 $ et le MGAP était de 27 700 $, de sorte que le revenu maximum assujetti à des cotisations était de 25 000 $.

En vertu de l'approche à "revenu d'emploi total," comme le laisse entendre son nom, les cotisations au RPC et au RRQ seraient fondées sur l'ensemble des gains et salaires et non plus sur les seuls gains cotisables. En élargissant la base des deux régimes, on pourrait réduire de beaucoup le taux de cotisations, ce qui profiterait notamment aux travailleurs à faible revenu.

Une étude effectuée sous les auspices de la section canadienne du comité sur l'assurance sociale de la société des actuaires révèle que des taux de cotisations fondés sur le revenu total seraient d'environ 68 p. 100 des taux fondés sur les gains cotisables.[33]

Le Tableau 11 compare des taux de cotisations pour améliorer les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec en se servant de ces deux différentes approches.

La première colonne indique, comme celle du tableau précédent, les taux de cotisations prévus pour financer les améliorations que nous proposons, selon le système actuel de gains

cotisables. Dans la deuxième colonne sont présentés les taux comparables fondés sur l'approche à revenu d'emploi total.

TABLEAU 11

TAUX DE COTISATIONS COMBINÉS DU RPC SELON DES BASES DE REVENU DIFFÉRENTES, 1992-2050

Année	Gains cotisables	Revenu d'emploi total
1992	5,39	3,67
1995	7,76	5,28
2000	11,11	7,55
2005	13,79	9,38
2010	16,06	10,92
2020	19,86	13,50
2030	21,92	14,91
2040	22,17	15,08
2050	21,79	14,82

En changeant la base de revenu, on obtient d'importantes réductions de tous les taux. Comme dans le tableau précédent, le taux de 14,82 dans la partie inférieure droite du tableau se rapporte à un taux combiné - 7,41 p. 100 provenant des travailleurs et 7,41 p. 100 provenant des employeurs.

Un taux combiné de 14,82 p. 100 en l'an 2050 peut à première vue sembler trop élevé, mais c'est moins que le taux de cotisation en vigueur en ce moment aux États-Unis pour la sécurité sociale. En 1989, le taux de cotisations combiné pour les travailleurs et les employeurs aux États-Unis était de 15,02 p. 100 des gains jusqu'à concurrence de 48 000 $.[34]

Afin d'avoir une meilleure idée de ce que signifieraient des taux de cotisations plus élevés pour les travailleurs canadiens, nous avons calculé les cotisations qu'il aurait fallu prélever chez les travailleurs de différents groupes de revenu si les taux avaient été à des niveaux maximums en 1989.

La première colonne du tableau 12 indique les cotisations requises en vertu du système actuel, en 1989, d'après un taux de cotisation pour les travailleurs de 2,1 p. 100 des gains cotisables. La deuxième colonne présente les cotisations maximales de 6 p. 100 des gains cotisables qui seraient éventuellement requises en vertu du système actuel selon des prévisions des gouvernements fédéral et provinciaux. La troisième colonne présente les améliorations importantes que le Conseil voudrait apporter aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec et fait appel à un taux de cotisations maximal de 7,5 p. 100 du revenu total. Les chiffres représentent des cotisations nettes, c.-à-d. les cotisations réelles moins le crédit d'impôt fédéral de 17 p. 100.

TABLEAU 12

COMPARAISON DE DIVERSES FORMULES DE COTISATIONS SELON LES NIVEAUX DE REVENU DE 1989

Revenu	Système actuel au taux de 1989	Système actuel au taux maximal	Proposition du Conseil au taux maximal
La moitié du salaire moyen	194 $	555 $	694 $
Le salaire moyen	436	1 245	1 556
Deux fois le salaire moyen	436	1 245	3 281
Trois fois le salaire moyen	436	1 245	5 005

Comme on peut le voir au tableau, peu importe ce que les gouvernements décideront de faire à l'avenir, des hausses importantes des cotisations sont inévitables. Même sans améliorer du tout les prestations, les travailleurs devront verser des cotisations beaucoup plus élevées à l'avenir - c'est le cas qui est présenté dans la deuxième colonne.

Pour les travailleurs qui gagnent le salaire moyen ou moins, il y a peu de différence dans les cotisations entre les deuxième et troisième colonnes, mais il y a une différence marquée dans les prestations. Dans le cas des travailleurs dont les gains de carrière se situent à la moitié du salaire moyen, les prestations de retraite du RPC ou du RRQ demeureront les mêmes si le système actuel est maintenu, alors qu'elles doubleraient en vertu de la méthode de Cofirentes+ préconisée par le Conseil. Quant aux travailleurs gagnant le salaire moyen, leurs pensions augmenteraient de 50 p. 100 en vertu de l'approche de Cofirentes+.

Dans le cas des travailleurs à revenu élevé, les cotisations à verser aux termes de l'approche du Conseil seraient beaucoup plus élevées que celles qu'ils auraient à verser en vertu de l'approche gouvernementale. Mais leurs pensions du RPC ou du RRQ seraient augmentées de 50 p. 100 et leurs prestations concorderaient quand même avec les cotisations du Tableau 12.

Par exemple, un travailleur gagnant trois fois le salaire moyen verserait en vertu de notre proposition, l'équivalent de 5 005 $ par année en dollars de 1989 à un taux de cotisations de 7,5 p. 100, ce qui représente un montant total de 200 200 $ sur une période de vie active de 40 ans. Il obtiendrait à la retraite une pleine pension du RPC ou du RRQ valant 10 202 $

par année en 1989. Si le travailleur prenait sa retraite à 60 ans et vivait jusqu'à 80 ans, il recevrait des prestations totales de 204 040 $.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil national du bien-être social souhaite qu'on songe sérieusement à fonder les cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sur le revenu d'emploi total plutôt que sur la plus petite portion de gains cotisables.

Étant donné qu'un tel changement modifierait sensiblement le financement des régimes et parce que la population n'a pas eu l'occasion d'en discuter, il y aurait lieu de charger des experts à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement d'étudier sérieusement cette proposition, puis de tenir un vaste débat public sur la question avant d'apporter le moindre changement.

Les dispositions financières relatives à la sécurité sociale aux États-Unis ainsi que les dispositions prises dans d'autres pays devraient certainement être examinées attentivement dans le cadre d'études commandées par les gouvernements ou des organismes extérieurs.

Les gouvernements devraient aussi étudier l'impact des taux de cotisations accrus sur les travailleurs autonomes. Depuis la mise en oeuvre des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, les travailleurs autonomes versent des cotisations deux fois plus élevées que celles des salariés. Les petites entreprises familiales s'en acquittent déjà difficilement, et la situation serait encore plus pénible suite à une importante hausse du taux de cotisations.

Les cotisants aux régimes peuvent présentement réclamer un crédit d'impôt fédéral égal à 17 p. 100 de leurs cotisations pour aider à compenser le coût des cotisations. En 1989, la cotisation maximale pour un travailleur était de 525 $ et le crédit d'impôt maximum était de 89,25 $. Dans le cas du travailleur autonome, la cotisation maximale était de 1 050 $ et le crédit d'impôt maximum était de 178,50 $.

La façon la plus facile d'accorder un allégement fiscal aux travailleurs autonomes consisterait peut-être à leur consentir un crédit supplémentaire de 17 p. 100. En 1989, par exemple, ils recevraient le crédit d'impôt normal de 178,50 $ ainsi qu'un crédit additionnel de 89,25 $, pour un total de 267,75 $.

Recommandation 28. Les autorités fédérales et provinciales devraient commander une étude sur les conséquences d'une modification du financement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec selon laquelle il serait fondé non plus sur les gains cotisables mais sur le revenu d'emploi total. Après la publication des résultats, les gouvernements devraient favoriser la tenue d'un débat public sur la question avant de prendre une décision finale.

Recommandation 29. L'administration fédérale devrait envisager de hausser le crédit d'impôt accordé aux travailleurs autonomes qui participent aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec avant que les hausses des taux de cotisations n'entrent en vigueur.

CONCLUSION

Ce que montrent notre propre analyse et celle du Bureau du surintendant des institutions financières, c'est que tout compte fait, la réforme des pensions comporte passablement d'avantages.

On peut contester certaines de nos recommandations concernant les changements à apporter aux programmes fédéraux de la sécurité du revenu, les améliorations à apporter au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, ou l'adoption de dispositions fiscales plus justes relativement aux régimes de pensions professionnels et aux REÉR. Mais même nos détracteurs devraient admettre que l'ensemble des mesures est complet, cohérent et raisonnable sur le plan budgétaire.

Le présent rapport a le mérite de montrer qu'il n'est pas illusoire de songer à remanier en profondeur notre régime de revenu de retraite.

Ce sont les autorités publiques qui doivent maintenant faire le prochain pas. Nous osons espérer que les autorités fédérales, provinciales et territoriales rouvriront le débat sur la réforme des pensions sous peu. La collaboration est essentielle lorsqu'il est question du Régime de pensions du Canada, puisque le gouvernement fédéral et deux tiers des provinces représentant deux tiers de la population doivent impérativement appuyer tout changement au régime.

L'administration fédérale pourrait agir unilatéralement par rapport à bon nombre des autres recommandations que nous avons faites, mais elle aurait intérêt à s'adjoindre la participation

active des provinces et des territoires dans tout le processus de réforme des pensions.

Étant donné l'évolution démographique que le Canada est appelé à connaître et le temps relativement long nécessaire à l'application intégrale de la plupart des changements relatifs à la politique des pensions, nous estimons qu'il est assez urgent que les autorités publiques agissent au plus vite.

Si tel est le cas, nous pourrions aborder le 21e siècle avec un régime de revenu de retraite sensé et équitable. Par contre, si les gouvernements tardent à agir, nous pourrions nous retrouver totalement dépassés par le boom du troisième âge qui, comme chacun le sait, est prévu pour les premières décennies du siècle prochain.

Recommandation 30. Le Conseil national du bien-être social incite fortement le gouvernement fédéral à renouveler les engagements qu'il a déjà pris face à la réforme des pensions; à réengager au plus tôt le débat sur la réforme des pensions avec les provinces et les territoires et à appuyer les recommandations faites par le Conseil concernant le remaniement du régime canadien de revenu de retraite pour le plus grand bien des personnes âgées.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Conseil national du bien-être social incite fortement le gouvernement fédéral à renouveler son engagement face à la réforme des pensions, à réengager sous peu le débat avec les provinces et les territoires et à appuyer les recommandations suivantes concernant le remaniement du régime canadien de revenu de retraite, pour le plus grand bien des personnes âgées.

La sécurité de revenu pour la population âgée actuelle

1. Le gouvernement fédéral devrait augmenter de 100 $ par mois les prestations maximales versées aux personnes seules dans le cadre du Supplément de revenu garanti et augmenter parallèlement le taux de réduction qui passerait à 63 p. 100. Des changements analogues devraient être apportés à l'Allocation au conjoint accordée aux personnes seules.

2. L'administration fédérale devrait augmenter le Supplément de revenu garanti maximum accordé aux personnes âgées mariées de 100 $ par mois par couple - soit 50 $ pour chaque conjoint - et porter à 60 p. cent le taux de réduction. Des changements comparables devraient s'appliquer à l'Allocation au conjoint consentie aux personnes mariées.

3. Les provinces et les territoires qui offrent des suppléments de revenu aux pensionnés pauvres devraient apporter à leur programme tout rajustement nécessaire de façon qu'aucun bénéficiaire ne perde l'avantage des prestations qui lui sont versées en raison de taux de réduction plus élevés prévus dans les programmes fédéraux.

4. Les provinces et les territoires qui offrent des suppléments de revenu devraient s'intéresser tout particulièrement aux besoins des personnes âgées seules.

5. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ d'application du programme de l'Allocation au conjoint de façon à procurer des prestations équivalentes à tous les Canadiens pauvres âgés de 60 à 64 ans.

6. Les personnes seules âgées de 60 à 64 ans, bénéficiaires de l'Allocation au conjoint, devraient recevoir des prestations égales aux montants réunis de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti que reçoivent les personnes seules de 65 ans et plus.

7. Le gouvernement fédéral devrait abandonner son project de récupérer les prestations de la Sécurité de la vieillesse. En effet, la pension de vieillesse devrait demeurer un programme social universel qui procure à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus des prestations assez importantes après impôt.

8. Le gouvernement fédéral devrait modifier les conditions de résidence applicables à la pension de la Sécurité de la vieillesse de manière que les personnes de 65 ans ou plus ayant résidé au Canada pendant au moins 10 ans puissent se prévaloir de prestations intégrales. Les ententes internationales en matière de sécurité sociale peuvent continuer de verser des pensions de vieillesse calculées au pro rata aux immigrants du troisième âge ayant vécu au Canada pendant moins de 10 ans.

9. À partir du moment où les nouveaux critères de résidence relatifs à la Sécurité de la vieillesse seront en place, le "super" Supplément de revenu garanti devrait être supprimé.

Les immigrants nécessiteux devraient être admissibles aux mêmes prestations du Supplément de revenu garanti que les autres résidents du Canada, et aux mêmes conditions.

Amélioration du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec

10. Les autorités fédérales et provinciales devraient améliorer les prestations du RPC et du RRQ à l'aide de la méthode de calcul de Cofirentes+. L'augmentation des prestations serait financée par une hausse des cotisations exigées des travailleurs et des employeurs.

11. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient supprimer les "pénalités" actuellement imposées par le RPC et le RRQ en cas de retraite anticipée et permettre le départ à la retraite sans pénalité à l'âge de 60 ans.

12. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient prendre les dispositions nécessaires pour que le partage des crédits dans le cadre du RPC et du RRQ soit automatique, obligatoire et se fasse dans les plus brefs délais possibles à la suite de la dissolution d'un mariage.

13. Dans le cas des mariages qui durent, le partage des crédits devrait être automatique, obligatoire et se faire au moment du départ à la retraite du plus jeune des conjoints.

14. L'administration fédérale et les provinces devraient convenir de calculer toutes les pensions de survivant accordées par le RPC et le RRQ aux personnes de 60 ans et plus après et non avant le partage des crédits.

15. Le gouvernement fédéral devrait réaliser les améliorations transitoires proposées dans son document de consultation publié en 1987 sur les pensions de survivant dans le cadre du RPC. Il faudrait donner à ces améliorations un caractère permanent et voir à ce qu'elles s'appliquent aux survivants de moins de 60 ans plutôt qu'à ceux de moins de 65 ans.

16. Le gouvernement fédéral ne devrait pas remanier complètement les pensions de survivant accordées par le RPC, comme le préconise le document de consultation.

17. Les prestations d'enfants et d'orphelins prévues dans le cadre du Régime de pensions du Canada devraient être doublées pour les enfants de moins de 7 ans et majorées de 50 p. 100 pour les enfants de 7 à 17 ans. Les prestations accordées pour les enfants de 18 ans et plus devraient demeurer inchangées.

18. Les pensions de survivant du RPC et du RRQ devraient être divisées au pro rata entre les ex-conjoints et les conjoints actuels selon la durée de chaque relation.

19. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec devraient accorder des avantages semblables à la disposition d'exclusion pour élever des enfants aux adultes qui renoncent aux occasions du marché du travail rémunéré pour prendre soin de parents handicapés ou invalides.

La réforme des régimes de pensions professionnels et des REÉR

20. La Loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifiée de manière à restreindre les allégements fiscaux associés aux régimes de pensions professionnels et aux REÉR. Les cotisations aux régimes à prestations déterminées devraient être limitées aux

revenus ne dépassant pas une fois et demie le salaire moyen. Les cotisations aux régimes de pensions à cotisations déterminées et aux RÉER devraient être limitées à 7 500 $ par an en 1989, et les hausses des années à venir ne devraient pas excéder les augmentations du salaire moyen.

21. Le Conseil national du bien-être social s'oppose à l'intention de l'administration fédérale de relever les plafonds de l'épargne-retraite exonérée d'impôt, mais approuve les mesures connexes visant à abolir les échappatoires existant dans le régime actuel.

22. Il faudrait aussi modifier la Loi de l'impôt sur le revenu de manière à offrir des crédits d'impôt plutôt que des déductions fiscales au titre des cotisations aux régimes des pensions professionnels et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite.

23. Les autorités fédérales et provinciales devraient exiger l'indexation du revenu tiré de régimes de pensions à prestations déterminées pour les prestations constituées à compter de 1990. Les autorités publiques devraient encourager, mais non pas exiger l'indexation des prestations se rapportant aux années précédentes.

24. Toutes les pensions différées qui doivent être versées à la suite d'un changement d'emploi en 1990 et au cours des années subséquentes devraient être entièrement indexées sur le coût de la vie.

25. Tous les gouvernements devraient exiger que les régimes de retraite professionnels relevant de leur compétence prévoient des prestations de survivant. Les prestations devraient être versées au conjoint survivant des cotisants, qu'ils décèdent avant ou après la retraite.

26. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient exiger le partage de crédits en cas de dissolution du mariage dans le cadre des régimes de pensions professionnels. Toute exception à la règle d'un partage égal ne devrait être autorisée que dans les cas où chaque conjoint bénéficie déjà de crédits de pensions de valeur à peu près équivalente.

27. Les autorités publiques devraient exiger que la valeur des prestations de pensions au moment du partage des crédits se fasse à la retraite et non à la dissolution du mariage.

Les conséquences de la réforme des pensions

28. Les autorités fédérales et provinciales devraient commander une étude sur les conséquences d'une modification du financement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec selon laquelle il serait fondé non plus sur les gains cotisables mais sur le revenu d'emploi total. Après la publication des résultats, les gouvernements devraient favoriser la tenue d'un débat public sur la question avant de prendre une décision finale.

29. L'administration fédérale devrait envisager de hausser le crédit d'impôt accordé aux travailleurs autonomes qui participent aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec avant que les hausses des taux de cotisations n'entrent en vigueur.

ANNEXE

PRESTATIONS MENSUELLES DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA, SYSTÈME ACTUEL ET PROPOSITIONS DU CONSEIL, TAUX DE 1989

PRESTATIONS DE RETRAITE	Système actuel	Cofirentes+
Au salaire moyen	556,25 $	834,38 $
À la moitié du salaire moyen	278,13	556,25

RETRAITE À 60 ANS	Système actuel	Proposition du Conseil	Conseil et Cofirentes+
Au salaire moyen	389,38 $	556,25 $	834,38 $
À la moitié du salaire moyen	194,69	278,13	556,25

PRESTATIONS DE SURVIVANT	Système actuel	Proposition du Conseil	Conseil et Cofirentes+
Après la retraite			
Au salaire moyen	333,75 $	445,00 $	667,50 $
À la moitié du salaire moyen	166,88	222,51	445,00
Avant la retraite			
Au salaire moyen	311,61 $	414,63 $	518,93 $
À la moitié du salaire moyen	207,32	310,34	414,63

PRESTATIONS POUR ENFANTS	Système actuel	Proposition du Conseil
Moins de 7 ans	103,02 $	206,04 $
7 à 17 ans	103,02	154,53
18 à 25 ans	103,02	103,02

PENSION D'INVALIDITÉ	Système actuel	Cofirentes+
Au salaire moyen	681,23 $	889,83 $
À la moitié du salaire moyen	472,64	681,23

NOTES EXPLICATIVES

1. Le Conseil national du bien-être social a recours à l'expression "seuil de pauvreté" pour désigner le "seuil de faible revenu" calculé par Statistique Canada. Pour obtenir plus d'information à ce sujet, il suffit de consulter la publication du Conseil, qui a pour titre Les seuils de pauvreté de 1989 (Ottawa, avril 1989).

   D'après le recensement de 1981, 40 p. 100 de toutes les personnes de 65 ans et plus vivaient dans des villes de 500 000 habitants ou plus; 11 p. 100 dans des villes dont la population oscillait entre 100 000 et 499 999 personnes, 9 p. 100 dans des villes dont la population variait de 30 000 à 99 999 personnes, 18 p. 100 dans des agglomérations urbaines de moins de 30 000 personnes et 22 p. 100 en milieu rural. Les chiffres comparables pour 1986 n'ont pas été publiés. Voir Statistique Canada, Recensement du Canada de 1981, âge, sexe et état matrimonial (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.)

2. Le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint ont en réalité des taux de réduction différents, mais les programmes fonctionnent essentiellement de la même façon. Concrètement, nous proposons un taux de réduction de 63 p. 100 pour le SRG accordé aux personnes seules et un taux comparable pour l'Allocation au conjoint.

3. La pauvreté est également plus répandue parmi les personnes âgées seules. En 1987, 14,1 p. 100 des personnes âgées vivant dans des familles étaient pauvres, alors que 47,9 p. 100 des personnes âgées sans attache vivaient dans l'indigence.

4. On trouvera dans l'édition de novembre 1987 des statistiques mensuelles publiées par Santé et Bien-être social Canada au sujet des programmes de la sécurité du revenu et des renseignements détaillés au sujet de la méthode de calcul des suppléments de revenu provinciaux et territoriaux.

5. La Nouvelle-Écosse, l'Ontario, l'Alberta, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest accordent tous aux couples le double des suppléments versés aux personnes seules. Pour obtenir une liste des prestations, il suffit de consulter la publication du Conseil national du bien-être social, intitulée Guide des pensions (Ottawa, septembre 1989.)

6. Des causes distinctes ayant pris naissance en Alberta, en Ontario et en Nouvelle-Écosse ont par la suite été regroupées en une seule et même cause.

7. D'après les estimations des représentants fédéraux, il y aurait de 360 000 à 420 000 bénéficiaires de plus, soit un coût net variant de 1,1 milliard à 1,3 milliard de dollars en 1988, ce qui donne en moyenne 390 000 personnes à un coût net de 1,2 milliard de dollars.

   Le coût net représente un coût brut de 1,5 milliard de dollars moins une épargne fédérale de prestations de bien-être social de 300 millions de dollars, certains assistés sociaux délaissant le régime de bien-être social pour s'intégrer au nouveau programme.

8. Les ententes internationales ont entre autres pour fonction de s'assurer que les gouvernements étrangers paient une part équitable des prestations de pensions constituées par leurs résidents qui immigrent par la suite au Canada. La plupart de ces prestations relèvent de programmes contributifs de pensions semblables au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.

   Afin de faciliter les négociations, le Canada a promis d'accorder des pensions de la sécurité de la vieillesse calculées au pro rata aux immigrants comptant moins de 10 années de résidence.

9. En septembre 1989, des pensions partielles de la Sécurité de la vieillesse ne sont accordées qu'à 58 823 bénéficiaires du programme, dont le nombre total excédait les 2,9 millions.

10. Les données sur les montants maximums applicables au super SRG sont tirées du tableau de taux utilisé par les représentants fédéraux au cours du dernier trimestre de 1989.

11. Voir Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1986 (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988) et le Conseil national du bien-être social, Guide des pensions.

12. Ministère ontarien des institutions financières, Perspectives des régimes de retraite : la réforme se poursuit (Toronto : mars 1989.)

13. Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes, La sécurité financière des personnes âgées au Québec (Québec : septembre 1977.)

14. Les calculs qui figurent dans les tableaux 4 et 5 ont été faits à partir du taux de réduction actuel du SRG, soit 50 p. 100. Les prestations du SRG seraient inférieures si les taux de réduction étaient de 60 ou 63 p. 100.

15. Bien que les provinces ne reconnaissent pas toutes les unions de fait en vertu de leur droit de la famille, elles les acceptent pour les besoins du RPC et du RRQ.

16. Ce chiffre ne tient pas compte des divorces prononcés au Québec qui seraient admissibles au partage des crédits dans le cadre du Régime de rentes du Québec, ni de la dissolution des unions de fait.

17. Depuis 1987, le Régime de pensions du Canada offre une disposition appelée "cession de la pension de retraite" que l'on confond facilement avec le partage des crédits au moment de la retraite. La cession permet aux couples où les deux conjoints ont pris leur retraite de partager les prestations de retraite du RPC qu'ils ont constituées au cours de leur vie commune. Ainsi, dans le cas d'un couple où l'un des conjoints a fait partie de la population active rémunérée alors que l'autre était au foyer, les deux conjoints ont droit à des chèques de pensions du RPC établis en leur propre nom.

    À la différence du partage des crédits, la cession est une mesure temporaire. Elle prend fin au décès d'un des conjoints ou une année après la séparation du couple. Nous espérons que la cession des pensions de retraite ne sera plus autorisée une fois que notre recommandation concernant le partage des crédits au moment de la retraite entrera en vigueur.

18. Le gouvernement québécois a fait oeuvre de pionnier pour bien des types de programmes sociaux conçus pour les personnes âgées et les enfants outre ceux qui relèvent du Régime de rentes du Québec. Une des raisons qui expliquent que les prestations du RRQ pour les enfants sont relativement faibles, par exemple, c'est que la province offre de nombreuses autres prestations aux enfants et à leurs parents.

19. Gouvernement du Canada, Les prestations de survivant du Régime de pensions du Canada (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1987.)

20. Pour de plus amples renseignements au sujet des problèmes de pension particuliers des femmes et une comparaison de la répartition des prestations de retraite du RPC entre les hommes et les femmes, voir le Guide des pensions.

21. Pour de plus amples renseignements au sujet des régimes de pensions professionnels, consulter le Guide des pensions.

22. Voir, par exemple, L'épargne-retraite: Guide de la législation et du règlement, publié par le ministre des Finances en décembre 1989.

23. En 1987, 85,7 p. 100 des 11,2 millions de contribuables considérés comme "employés" avaient un revenu inférieur à 40 000 $. Pour de plus amples renseignements, voir Revenu Canada Impôt, Statistiques fiscales, édition 1989 (Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services, 1989).

24. Les taux d'imposition des provinces et des territoires varient considérablement, mais en moyenne ils correspondent à 55 p. 100 de la taxe fédérale de base.

25. Le Conseil national du bien-être social estime que les contribuables fortunés ne paient pas à l'heure actuelle une juste part d'impôt. Pour avoir un aperçu des répercussions de la réforme fiscale et d'autres mesures fiscales introduites ces dernières années, il s'agit de consulter le document du Conseil national du bien-être social, intitulé Les dépenses sociales et le prochain budget (Ottawa : avril 1989).

26. Voir Régimes de pensions au Canada, 1986 et Guide des pensions.

27. On peut trouver des précisions sur les méthodes de calcul dans le document intitulé Perspectives des régimes de retraite : la réforme se poursuit.

28. Comme on l'a indiqué dans le Guide des pensions, offrir la possibilité de prestations de survivant n'équivaut pas à des prestations de survivant obligtatoires. Par exemple, la loi fédérale régissant les pensions permet aux couples de renoncer aux prestations de survivant si les deux époux y

consentent par écrit. Cette façon d'agir pourrait être valable si les deux conjoints disposent dès le départ de prestations de retraite avantageuses.

29. La dernière série de réformes touchant les régimes de retraite professionnels visait entre autres à prévoir l'acquisition des droits et l'immobilisation des prestations anticipées. On cherchait ainsi à s'assurer que la majeure partie des cotisations finissent effectivement par fournir des prestations de pension. Lorsque les cotisations sont remboursées, la tentation est forte de dépenser la somme dans l'immédiat.

30. L'évaluation faite au moment de la retraite est une opération beaucoup plus compliquée que ne le suggère l'exemple. Nous osons espérer que les spécialistes des pensions, les actuaires, les groupes concernés par la politique sociale et d'autres intervenants seraient mis à contribution lorsque les gouvernements élaboreraient des lignes directrices détaillées en la matière.

31. L'absence de données détaillées est une lacune que l'on observe depuis longtemps dans bon nombre de publications du ministère des Finances. Le Conseil national du bien-être social estime que le Ministère devrait publier une liste annuelle de toutes les dépenses fiscales et que les dépenses fiscales détaillées couvrant une période minimale de 5 ans devraient accompagner chaque discours budgétaire pour montrer des répercussions probables de chacun des changements de politique.

32. Pour de plus amples renseignements au sujet des suppositions économiques et démographiques, voir le Département des assurances Canada, Régime de pensions du Canada, 10e rapport actuariel statutaire au 31 décembre 1985.

33. Étude intitulée Projected Cost of Canadian Social Security Programs (Ottawa, 1989).

34. Social Security Handbook 1988 (Washington, D.C. : U.S. Department of Health and Human Services, 1988).

GLOSSAIRE

Aide fiscale - Des encouragements offerts aux contribuables, habituellement sous forme de déductions fiscales ou de crédits fiscaux, par les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux. Les cotisations à des régimes de pension et des REÉR font partie des articles admissibles à une aide fiscale.

Allocation au conjoint - Un programme fédéral de sécurité de revenu pour des groupes particuliers de personnes à faible revenu de 60 à 64 ans. Le programme s'adresse aux veufs et aux veuves ainsi qu'aux personnes mariées à des bénéficiaires du Supplément de revenu garanti.

Cofirentes+ - L'acronyme d'un groupe consultatif auprès du gouvernement du Québec qui a publié un rapport sur la réforme des pensions en 1977. Lorsque nous parlons de l'approche Cofirentes+, nous nous reportons aux propositions de ce groupe qui visaient à hausser les prestations accordées en vertu des Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec.

Crédit - Un droit à des prestations de pension payables dans un avenir plus ou moins rapproché.

Disposition de récupération - L'expression couramment utilisée pour décrire les propositions du budget de 1989 du gouvernement fédéral visant à recouvrer les prestations de Sécurité de la vieillesse et les allocations familiales des bénéficiaires à l'aise.

Disposition d'exclusion générale - Une disposition des Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec permettant aux participants d'exclure du calcul des droits de pension jusqu'à 7 années de gains faibles ou nuls. Les parents peuvent en plus avoir droit à la disposition d'exclusion pour la période où ils élèvent des enfants.

Disposition d'exclusion pour la période où on élève des enfants - Une disposition des Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec permettant aux parents d'exclure, en établissant les droits de pension, les années de gains faibles ou nuls consacrées à l'éducation d'enfants de moins de 7 ans. Grâce à cette disposition, les parents ne perdent pas de crédits de pension s'ils restent à la maison pour élever leurs jeunes enfants.

Indexation - Une technique prévoyant des hausses de prestations automatiques et régulières visant à contrer les effets de l'inflation. L'indice des prix à la consommation de Statistique Canada sert le plus souvent à mesurer le taux d'inflation.

Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension - Le salaire industriel moyen estimatif dont se servent les Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec. Employeurs et employés versent des cotisations aux régimes en fonction des gains jusqu'à concurrence du MGAP, et la majorité des prestations accordées aux termes des régimes sont fondées sur les gains de carrière jusqu'à concurrence du MGAP.

Partage des crédits - Le partage des crédits de pension accumulés pendant le mariage ou l'union de fait reconnue. L'expression sert habituellement à dire que les deux conjoints obtiennent des droits égaux à des prestations de pension éventuelles.

Prestations de survivant - Les prestations payées au conjoint d'un cotisant décédé d'un régime de pension. Les Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec ainsi que bon nombre de régimes de retraite professionnels accordent des prestations de survivant.

Régime à cotisations définies - Un régime de retraite professionnel n'offrant pas les garanties particulières de revenu de retraite offerts par les régimes à prestations déterminées. Au moment où les participants de régimes à cotisations définies prennent leur retraite, la somme accumulée en leur nom au fil des ans sert à leur obtenir une rente.

Régime à prestations déterminées - Un régime de retraite professionnel accordant à ses participants des prestations se rapportant directement au salaire et au nombre d'années de service. Une formule courante accorde une pension annuelle égale à deux pour cent des meilleurs gains multiplié par le nombre d'années de service.

Régime enregistré d'épargne-retraite - Un régime d'épargne individuel reconnu par la Loi de l'impôt sur le revenu. Les cotisations à des REÉR (à l'intérieur de certaines limites) sont soustraites du revenu imposable et réduisent l'impôt sur le revenu que doivent verser les contribuables. À la retraite, les sommes placées dans des REÉR peuvent servir à leur procurer des rentes.

Régime de pensions du Canada - Un régime mis en place par les gouvernements fédéral et provinciaux et financé par les cotisations des employeurs et des employés. Le régime protège la quasi totalité de la main-d'oeuvre rémunérée à l'extérieur du Québec; cette dernière province dispose d'un régime semblable, le Régime de rentes du Québec.

Régime de rentes du Québec - Un régime semblable au Régime de pensions du Canada, à l'intention des résidents du Québec. Plus souvent qu'autrement, les caractéristiques des deux régimes sont identiques.

Régime de retraite professionnel - Un régime de pension offert par un employeur, un syndicat ou un organisme professionnel. Les régimes de retraite professionnels sont parfois appelés des régimes de retraite privés, des régimes de pension de l'employeur, des régimes enregistrés de pension ou des régimes de retraite parrainés par l'employeur.

Rente - Un marché qui accorde à un particulier, habituellement sur une base mensuelle, une somme d'argent régulière fixée à l'avance. Bon nombre de gens se servent des sommes placées dans leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite ou leurs régimes à cotisations définies pour obtenir des rentes.

Sécurité de la vieillesse - Le programme fédéral de sécurité de revenu de base à l'intention des personnes de 65 ans et plus. Avant la disposition de récupération proposée en 1989, la pension de vieillesse était un programme social universel accordant des prestations à tous les citoyens âgés sans égard au revenu.

Supplément de revenu garanti - Un programme fédéral de sécurité de revenu pour les personnes âgées à faible revenu. Les prestations maximales sont versées à ceux qui n'ont d'autre revenu que la pension de Sécurité de la vieillesse.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Lucie Blais
Sullivan (Québec)

M. Jean-Maurice Boudreau
Port-Daniel (Québec)

Mad. Enza Colavecchia
Brampton (Ont.)

M. Richard S. Cumbo
Toronto (Ont.)

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville (Québec)

Mad. Ann Gagnon
Montréal (Québec)

Mad. Mary Hamann
Montrose (C.-B.)

Mad. Verda Hedges
Calgary (Alb.)

Mad. Gail Helmcken
Vancouver (C.-B.)

Mad. Mardy Krueger
Estevan (Sask.)

Mad. Norma Landry
Shippegan (N.-B.)

Mad. Sharon Mackay
Hunter River (Î.P.É.)

Mad. Marvelle McPherson
Winnipeg (Man.)

Mad. Judy Mintz
Dundas (Ont.)

Mad. Nancy Nash-Foster
Kingston (Ont.)

M. Ronald Noseworthy
Grand Bank (T.-N.)

M. Ted Patterson
Winnipeg (Man.)

M. Thomas Power
St. Mary's Bay (T.-N.)

Mad. Wendy Terry
Toronto (Ont.)

M. Robert White
Stellarton (N.É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle
Directeur adjoint: Steve Kerstetter

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9